Deutscher Bundestag **Drucksache 14/637**
14. Wahlperiode
17. 03. 99

Unterrichtung

durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Inhaltsverzeichnis

Der Bericht ist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages von der Vorsitzenden der Kommission am 17. März 1999 gemäß Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl. I S. 142, 148) zugeleitet worden.

I. Gesetzlicher Auftrag: Überprüfung der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung

Die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung legt hiermit ihren Bericht zu der am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung[1]) vor.

Der gesetzliche Auftrag, diesen Bericht vorzulegen, beruht auf Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994. Danach hat die Kommission bis zum 31. März 1999 die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten.

Die Mitglieder der Kommission wurden von Bundespräsident Roman Herzog im Frühjahr 1995 gemäß § 18 Abs. 6 PartG berufen.

Der Kommission gehören folgende Mitglieder an:

Dr. Hedda von Wedel
Vorsitzende der Kommission
Präsidentin des Bundesrechnungshofes

Otto Esser
Ehrenpräsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Hans Günther Merk
Präsident a.D. des Statistischen Bundesamtes

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Adolf Schmidt
Vorsitzender a.D. der IG Bergbau und Energie.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wurde die Kommission von einem Beirat unterstützt, der vom Bundespräsidenten bestellt und von der Kommission zu Rate gezogen wurde. Er besteht aus Persönlichkeiten, die mit den Problemen der Parteienfinanzierung aus der Praxis der politischen Arbeit vertraut sind. Dem Beirat gehören an: Hans-Dietrich Genscher, Bundesminister a.D.; Dr. Uwe Günther, Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit; Ignaz Kiechle, Bundesminister a.D.; Friedrich Vogel, Staatsminister a.D.; Dr. Hans-Jochen Vogel, Bundesminister a.D.

II. Maßstab für die Beurteilung

Nach dem Wortlaut des Gesetzes[2]) hat die Kommission den Auftrag, „die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu überprüfen“. Diesem weitgefaßtem gesetzlichen Auftrag läßt sich selbst nicht entnehmen, nach welchen Gesichtspunkten die Auswirkungen der Neuregelung zu analysieren und nach welchem Maßstab sie zu bewerten sind.

Nach Auffassung der Kommission sind diese Kriterien und Maßstäbe jedoch dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) zu entnehmen, das Anstoß und Grundlage für die Neuregelung der Parteienfinanzierung durch den Gesetzgeber gewesen ist. Zwar hat der Gesetzgeber im Gesetzestext keine Aussagen dazu gemacht, welche Wirkungen mit der Neuregelung des Systems der Parteienfinanzierung erzielt werden sollen; er hat jedoch in der Gesetzesbegründung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts Bezug genommen.

[1]) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. I S. 142.

[2]) Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994.

Nach diesem Urteil hat die staatliche Parteienfinanzierung der Rolle und Funktion der Parteien im Prozeß demokratischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung gerecht zu werden, wie sie in Artikel 21 GG zum Ausdruck gebracht und durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (E 85, 264, 284) näher beschrieben wird: Gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG gehört es danach zu den Aufgaben der politischen Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Auch wenn sie dabei kein Monopol haben, so sind sie jedoch vornehmlich dazu berufen, den Bürgern die Gelegenheit zu bieten, sich zur Beteiligung an der politischen Willensbildung in den Staatsorganen freiwillig zu politischen Handlungseinheiten zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Die dabei „vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat sondern auch, daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren“[3]), womit insbesondere ge-

[3]) BVerfGE 85, 264 (Leitsatz Nr. 1).

meint ist, daß die Parteien als freiwillige Organisationen der Bürger in finanzieller Hinsicht nicht von Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten abhängig werden dürfen.

Für die Erhaltung der gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich, daß die Parteien „nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben“[4]). „Die Selbstfinanzierung der Parteien hat daher Vorrang vor der Staatsfinanzierung“[5]) mit der Folge, daß mit staatlichen Mitteln nur eine Teilfinanzierung der Parteien zulässig ist. Der Umfang der Staatsfinanzierung muß sich dabei „auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerläßlich ist und von den Parteien selbst nicht aufgebracht werden kann“[6]).

Zudem müssen die Kriterien, nach denen die Mittel verteilt werden, „dem Grundsatz der Chancengleichheit Rechnung tragen“[7]). Der Verteilungsschlüssel für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien darf „die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozeß“[8]) nicht beeinträchtigen. Dies gilt auch für die Regelungen über die Höhe der steuerlich abzugsfähigen Spenden und Mitgliedsbeiträge[9]).

Für die Kommission kommt es daher bei der Bewertung der Neuregelung der Parteienfinanzierung insbesondere darauf an, ob und inwieweit die Neuregelung sich als geeignet erweist,

- die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu stärken,
- die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozeß zu wahren
- die Unabhängigkeit der Parteien von staatlicher Einflußnahme durch Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien zu gewährleisten
- und die staatliche Teilfinanzierung im Rahmen des für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien Unerläßlichen zu halten.

III. Die Neuregelung und ihre Auswirkungen

A. Das Gesamtvolumen der staatlichen Leistungen und ihre Verteilung

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Anlaß und Grundlage für die gesetzliche Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264). Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung neu ausgerichtet, indem es in Abkehr von seiner vorhergehenden Rechtsprechung nunmehr eine allgemeine staatliche Teilfinanzierung der Parteien für zulässig erachtet.

Bis zu dieser Entscheidung hatten die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 19. Juli 1966 (BVerfGE 20, 56, 113) aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe gegolten, nach denen eine Finanzierung der *allgemeinen* Tätigkeit der Parteien als unzulässig und nur die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes als gerechtfertigt angesehen wurde: „Nach Artikel 21 und 20 Abs. 2 GG ist es unzulässig, daß den politischen Parteien von Staats wegen laufende Zuschüsse zu ihrer gesamten politischen Tätigkeit gewährt werden. Es läßt sich jedoch verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn unter Beachtung der Grundsätze der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit den politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden.“

Diese Wertung wurde in BVerfGE 20, 56, 113f. im wesentlichen wie folgt begründet: „Die Parlamentswahlen stellen den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt dar. [...] Ohne die politischen Parteien können aber in der modernen Massendemokratie Wahlen nicht durchgeführt werden. [...] Die besondere Bedeutung der Parteien für die Wahlen läßt es also als verfassungsrechtlich gerechtfertigt erscheinen, ihnen die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes von Staats wegen zu ersetzen.“

Seit der Neuausrichtung der Rechtsprechung durch das Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85,264) sieht das Bundesverfassungsgericht den Zweck und die Rechtfertigung der staatlichen Parteienfinanzierung in der Gewährung von Mitteln „für die Finanzierung der *allgemeinen* ihnen (den Parteien) nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit“ und hält eine allgemeine staatliche Teilfinanzierung der Parteien für zulässig. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im wesentlichen wie folgt begründet: „Nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. [...] Artikel 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in

4) BVerfGE 85, 264, 287.
5) BVerfGE 85, 264, 290.
6) BVerfGE 85, 264, 290.
7) BVerfGE 85, 264, 288.
8) BVerfGE 85, 264, 293.
9) BVerfGE 85, 264, 312.

dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerläßlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. [...] Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ist außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche. [...] Nur rein äußerlich läßt sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen. [...] Deswegen ist es – entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Senats (vgl. erstmals BVerfGE 20, 56, 113 ff) – nicht geboten, die Grenzen staatlicher Finanzierung der Parteien von Verfassungs wegen in der Erstattung der ‚notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes' zu suchen."[10])

Dieser neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG Rechnung getragen: „Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit."

Eine weitere Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber besteht in der Beschränkung des Gesamtvolumens der staatlichen Parteienfinanzierung durch näher bestimmte Obergrenzen. Sie sollen verhindern, „daß die Parteien in nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig werden"[11]) und zugleich sicherstellen, daß sie weiterhin auf die finanzielle Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet dabei in BVerfGE 85, 264, 289, 291 zwischen einer sog. absoluten Obergrenze, die das Gesamtvolumen der staatlichen Parteienfinanzierung für die Parteien in ihrer Gesamtheit begrenzt und einer sog. relativen Obergrenze, die das Gesamtvolumen der staatlichen Parteienfinanzierung für die einzelne Partei auf ein Volumen bis zur Höhe der selbsterwirtschafteten Einnahmen begrenzt.

Maßstab und Berechnungsgrundlage für die Höhe der absoluten Obergrenze war für das Bundesverfassungsgericht „der Umfang der den Parteien in den abgelaufenen Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel"[12]). Die auf der Grundlage dieser Vorgaben von der Bundestagsverwaltung errechnete absolute Obergrenze[13]) wurde in § 18 Abs. 2 PartG mit 230 Mio. DM beziffert.

Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene „absolute Obergrenze" soll einem Anstieg der staatlichen Leistungen an die Parteien verhindern. Anpassungen der absoluten Obergrenze soll es allenfalls „mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwertes" [14]) oder in Sondersituationen geben, wenn „sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Leistungen zulässig erscheint" [15]).

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 6, 7 PartG umgesetzt. Danach hat eine vom Bundespräsidenten zu bestellende Sachverständigenkommission die Preisentwicklung bei den parteitypischen Ausgaben anhand eines Preisindexes festzustellen. Darüber hinaus hat die Kommission vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Finanzierung, die über die Feststellung von Preissteigerungen hinausgehen, dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorzulegen. Das gilt insbesondere für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf eine Anpassung des Gesamtvolumens oder eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist.

Maßstab für die Berechnung der relativen Obergrenze ist nach BVerfGE 85, 264, 289 das Verhältnis der von der jeweiligen Partei selbst erwirtschafteten Einnahmen zu den ihnen aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen: „Das Gesamtvolumen solcher staatlichen Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten". Der Gesetzgeber hat diese vom Gericht geforderte relative Obergrenze in § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG festgelegt.

Als Maßstab für die Verteilung des Gesamtvolumens staatlicher Mittel auf die einzelnen Parteien hat das Bundesverfassungsgericht (E 85, 264, 292) die „Verwurzelung der Parteien" in der Gesellschaft festgeschrieben. Die Bezugsgrößen für die Verteilung der staatlichen Mittel, die zugleich Ausdruck der gesellschaftlichen Verwurzelung sein sollen, sind „der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt"[16]). Sie sollten „zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Verteilungsmaßstab"[17]) eingehen.

Der Gesetzgeber hat diese verfassungsgerichtlichen Vorgaben in § 18 Abs. 3 PartG umgesetzt. Danach erhalten die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung jährlich

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder

[10]) BVerfGE 85, 264, 284.
[11]) BVerfGE 85, 264, 289.
[12]) BVerfGE 85, 264, 291.
[13]) Vgl. Drucksache 12/4425, S. 74, Tabelle 21: 230 000 051,28 DM.
[14]) BVerfGE 85, 264, 291.
[15]) Ebenda.
[16]) BVerfGE 85, 264, 292.
[17]) Ebenda.

2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und

3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.

2. Auswirkungen

a) Begrenzung der staatlichen Leistungen auf 230 Mio. DM

Die gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung wirkt sich für die Gesamtheit der anspruchsberechtigten Parteien dahingehend aus, daß einerseits die jährlichen staatlichen Leistungen auf einen Betrag von zur Zeit 230 Mio. DM[18]) begrenzt werden, andererseits den Parteien dieses Finanzvolumen – bis auf einen Minderbetrag wegen der Nichteinhaltung der relativen Obergrenze durch kleine Parteien – nunmehr jedes Jahr auch der Höhe nach garantiert wird.

Tabelle 1

Staatliche Leistungen an die Parteien

– in Mio. DM –

Jahr	Beträge ohne Chancenausgleich und Abschlußzahlung (1)	Chancenausgleich und Abschlußzahlung (2)	Gesamtbeträge, die den Parteien in den jeweiligen Jahren zuflossen	Betrag unter Zuordnung der 1994 gewährten Abschlußzahlung auf die entsprechenden Jahre 1991–1993 (3)	Beträge zusätzlich auch unter Zurechnung der Chancenausgleichsbeträge auf das jeweils vorvorherige Jahr
1	2	3	4	5	6
1984	190,8	0	190,8	190,8	200,1
1985	145,7	0	145,7	145,7	156,1
1986	145,1	9,3	154,4	154,4	158,7
1987	182,2	10,4	192,6	192,6	205,6
1988	132,6	13,6	146,2	146,2	156,9
1989	193,3	23,4	216,7	216,7	216,6
1990	414,3	24,3	438,6	438,6	443,7
1991	172,6	23,3	195,9	230,0	234,5
1992	158,6	29,4	188,0	230,0	229,1
1993	181,5	27,8	209,3	230,0	232,4
1994	229,4	125,3	354,7	257,9	229,4
1995	229,7	30,2	259,9	259,9	229,7
1996	229,8	0	229,8	229,8	229,8
1997	229,8	0	229,8	229,8	229,8
1998[19])	245,0	0	245,0	245,0	245,0
Summe	**3 080,4**	**317,0**	**3 397,4**	**3 397,4**	**3 397,4**

Quelle: Bundestagsverwaltung

(1) Für 1986 bis 1990 ergeben sich die Beträge im wesentlichen als Summe aus den entsprechenden Angaben im Parteienbericht 1994/1995, Drucksache 13/8888, S. 80 f., 92 f. Soweit in diesem Bericht kleinere Parteien nicht erfaßt worden sind, z. B. SSW, wurde auf deren Rechenschaftsberichte selbst zurückgegriffen. Insofern erklären sich geringe Abweichungen zu den sich aus dem Parteienbericht ergebenden Ausweisungen.
Für 1991 bis 1993 ergeben sich die Beträge aus der Berechnung (Gesamtberechnung Bund/Land) der Abschlußzahlungen (Stand: 18. April 1994) durch das Referat Parteienfinanzierung der Bundestagsverwaltung.
Für 1994 bis 1996 sind die neuen Berechnungen der jeweiligen Festsetzungen in Drucksache 13/8888, S. 122 f., 124 f. und 132 f. zugrundegelegt worden.

(2) Der für 1994 ausgewiesene Betrag von 125,3 Mio. DM enthält den 1994 gewährten Chancenausgleich von 28,482 Mio. DM für 1992 und die Abschlußzahlung für die Jahre 1991 bis 1993 von 96,839 Mio. DM. Der unter 1995 ausgewiesene Betrag von 30,2 Mio. DM betrifft den für 1993 gezahlten Chancenausgleich. Die Chancenausgleichsbeträge ergeben sich aus Drucksache 13/140, S. 64 und Drucksache 13/4503, S. 79.

(3) Die im Jahr 1994 gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 1 und 4 PartG gezahlten Abschlußzahlungen von 96,839 Mio. DM verteilt sich rechnerisch auf die Jahre 1991 bis 1993 wie folgt:

1991	34,077 Mio. DM (+195,923 Mio. DM = 230 Mio. DM)
1992	42,048 Mio. DM (+187,952 Mio. DM = 230 Mio. DM)
1993	20,714 Mio. DM (+209,286 Mio. DM = 230 Mio. DM)
Gesamt	96,839 Mio. DM (+593,161 Mio. DM = 690 Mio. DM)

---

[18]) Dieser anhand der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts errechnete Betrag entspricht dem jährlichen Durchschnittsbetrag der staatlichen Leistungen, die den Parteien in der Zeit von 1989 bis 1992 einschließlich gewährt wurden.

[19]) Der für das Jahr 1998 angegebene Betrag von 245 Mio. DM entspricht dem Umfang der den Parteien nach der Anhebung der absoluten Obergrenze durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 (BGBl. I, S. 146) für das Jahr 1998 zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel.

Schaubild 1



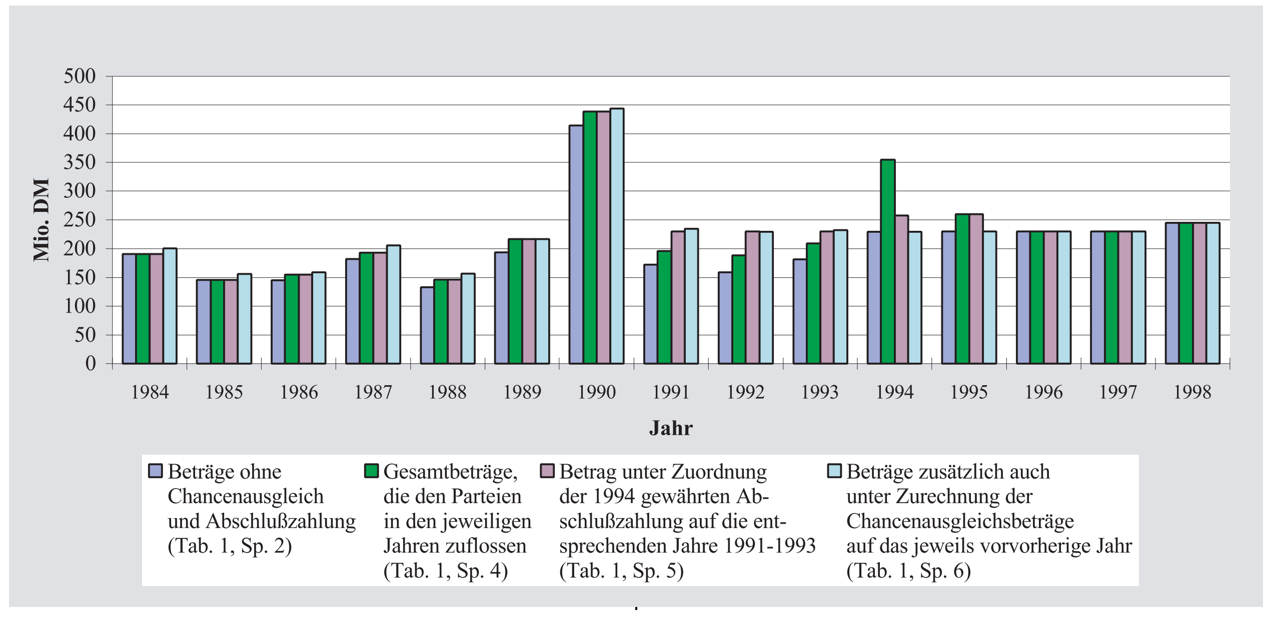


Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der staatlichen Leistungen an die Parteien im Zeitraum von 1984 bis 1997 auf. Die unterschiedlichen Darstellungen in den Spalten 2, 4, 5 und 6 der Tabelle beruhen auf einer unterschiedlichen Berücksichtigung bzw. Zuordnung der Chancenausgleichs- sowie der Abschlußzahlungen. In der Spalte 2 der Tabelle werden die staatlichen Leistungen ohne Chancenausgleichszahlungen und ohne die Abschlußzahlung des Jahres 1994 angegeben; in der Spalte 4 werden die Gesamtbeträge der ausgezahlten staatlichen Leistungen einschließlich der in Spalte 3 aufgeführten Chancenausgleichszahlungen und der Abschlußzahlung angegeben, die in den jeweiligen Jahren an die Parteien gezahlt wurden; in der Spalte 5 wird die im Jahr 1994 ausgezahlte Abschlußzahlung in Höhe von 96,8 Mio. DM den Jahren 1991 bis 1993 zugerechnet, für die sie zu zahlen war; in Spalte 6 werden sowohl die Abschlußzahlung wie auch die Chancenausgleichszahlungen den Jahren zugeordnet, für die sie zu zahlen waren.

Werden auf der Grundlage der Zahlen in den Spalten 5 und 6 der Tabelle 1 die Jahresdurchschnittsbeträge der staatlichen Leistungen für die Jahre 1984 bis 1997 berechnet (vgl. Tabelle 2), so wird deutlich, daß die jährlichen staatlichen Leistungen auch in den Jahren vor der Neuregelung im Jahresdurchschnitt auf dem gegenwärtigen Niveau staatlicher Leistungen lagen. Dies wird durch die bis 1994 stark schwankenden jährlichen Auszahlungsbeträge verdeckt (vgl. Spalte 4 der Tabelle 1), die ihre Ursache im Wahlkampfkostenerstattungsprinzip haben, das bis zur gesetzlichen Neuregelung am 1. Januar 1994 galt.

Das seitdem geltende Prinzip der staatlichen Teilfinanzierung hat demgegenüber zu jährlich gleichmäßigen staatlichen Zahlungen geführt.

Die bei der gesetzlichen Neuregelung auf nominal 230 Mio. Deutsche Mark festgelegte absolute Obergrenze hat der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 (BGBl I , S. 146) um 15 Mio. DM oder 6,5 % auf insgesamt 245 Mio. DM angehoben.

Tabelle 2

Jahresdurchschnittsbeträge der staatlichen Parteienfinanzierung[20])

Jahre	Jahresdurchschnittsbeträge der staatlichen Leistungen in Mio. DM	
	Leistungen in den jeweiligen Jahren unter Zuordnung der 1994 gewährten Abschlußzahlung zu 1991–1993 (vgl. Tabelle 1, Spalte 5)	Leistungen in den jeweiligen Jahren unter Zurechnung der Chancenausgleichsbeträge und Abschlußzahlung zum Bestimmungsjahr (vgl. Tabelle 1, Spalte 6)
1984–1987[21])	170,9	180,1
1988–1990[22])	267,2	272,4
1991–1994[23])	237,0	231,4
1995–1997[24])	239,8	229,8

[20]) Berechnungsgrundlage: Zahlen aus Tabelle 1, Spalte 5.
[21]) In diesem Zeitraum fand die Bundestagswahl 1987 und die Europawahl 1984 statt.
[22]) In diesem Zeitraum fand 1990 die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl und die Europawahl des Jahres 1989 statt.
[23]) In diesem Zeitraum fand 1994 eine Bundestagswahl und eine Europawahl statt.
[24]) Die Anzahl der Wahlgänge und die Höhe der Wahlbeteiligung hat seit der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung mit Wirkung ab dem 1. Januar 1994 keinen Einfluß auf die Höhe der jährlichen staatlichen Teilfinanzierung, da sie durch die absolute Obergrenze auf einen jährlichen Höchstbetrag begrenzt ist.

b) Wirtschaftliche Auswirkungen der Neuregelung für die Parteien

Als Grundlage für die Beurteilung, ob und ggf. welche wirtschaftlichen Auswirkungen die gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung für die Parteien gehabt hat, hat die Kommission insbesondere die Zahlen über die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Parteien, die Entwicklung ihres Spendenvolumens, ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und die Entwicklung ihres Reinvermögens herangezogen:

(1) Entwicklung der Gesamteinnahmen der Parteien

Die Tabelle 3, Spalte 5 zeigt, daß das Jahr der Deutschen Einheit, 1990, für die Gesamteinnahmen der Parteien eine Zäsur darstellte. Es brachte den Parteien mit 1 107,6 Mio. Deutsche Mark besonders hohe Gesamteinnahmen. Zudem hat sich seitdem – bedingt durch den Zuwachs an Mitgliedern, Wählern und Spenden – das Niveau der Gesamteinnahmen erhöht: Während es in Westdeutschland in den Jahren 1984–1989 zwischen 458,3 Mio. Deutsche Mark und 608,5 Mio. Deutsche Mark schwankte, lag die Schwankungsbreite der Gesamteinnahmen im vereinten Deutschland nach 1990 – je nach Zuordnung der Abschlußzahlung – zwischen 647,5 Mio. Deutsche Mark und 882,8 Mio. Deutsche Mark bei Zuordnung zum Jahre 1994 (vgl. Tabelle 3, Spalte 5) bzw. 688,9 Mio. Deutsche Mark und 797,3 Mio. Deutsche Mark bei Zuordnung zu den Jahren 1991–1993 (vgl. Tabelle 3, Spalte 6).

Für den Zeitraum seit 1990 lassen sich aus diesen Zahlen keine klaren Entwicklungstrends bei den Gesamteinnahmen der Parteien ablesen. Dies gilt auch für die Einnahmeentwicklung seit der gesetzlichen Neuregelung mit Wirkung ab dem 1. Januar 1994.

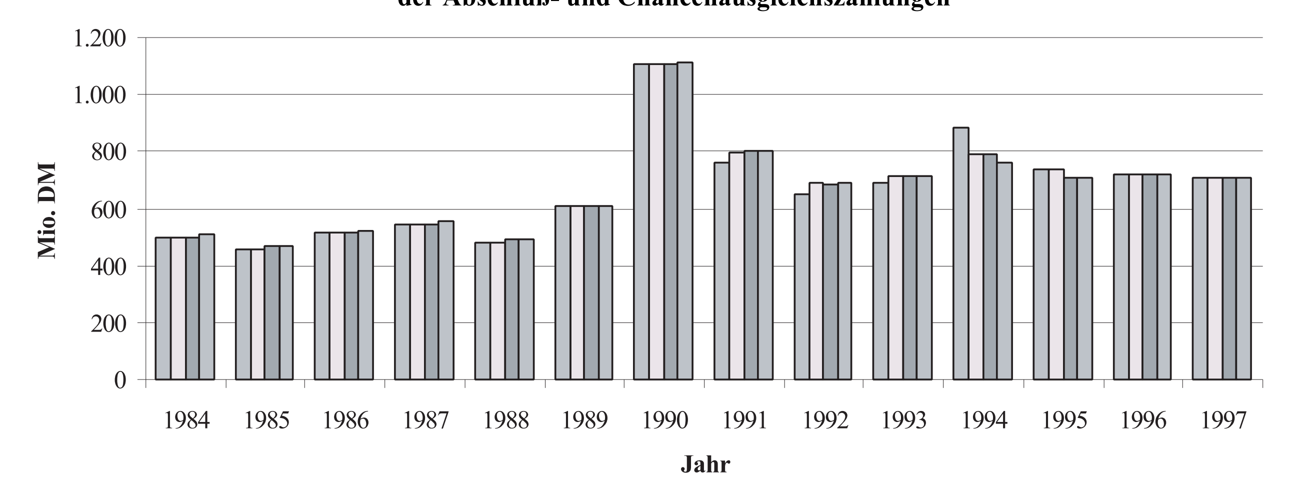
In Tabelle 4 werden die Gesamteinnahmen der Parteien untergliedert nach Gesamteinnahmen der Bundestagsparteien sowie der „übrigen Parteien“ angegeben. Der Vergleich der Einnahmeentwicklung bei diesen beiden Gruppierungen zeigt, daß die „übrigen Parteien“ ihre Gesamteinnahmen seit 1988 – ausgehend von einer verschwindend geringen Ausgangsbasis in Höhe von 4 Mio. Deutsche Mark- vervielfältigen konnten, während der Einnahmezuwachs der Bundestagsparteien im wesentlichen im Rahmen der einigungsbedingten Ausweitung ihres Wirkungskreises liegt. Der in Relation zur Ausgangsbasis starke Anstieg der Gesamteinnahmen der übrigen Parteien ist ausweislich der Spalten 3 und 6 der Tabelle 4 auf höhere Eigeneinnahmen und erhöhte staatliche Leistungen in den Jahren nach 1988 zurückzuführen. Das Volumen der Gesamteinnahmen der „übrigen Parteien“ stellt sich jedoch in Relation zu den Gesamteinnahmen der Bundestagsparteien als nicht bedeutend dar: So erzielten die Bundestagsparteien im Jahr 1997 insgesamt 684,9 Mio. Deutsche Mark Gesamteinnahmen, die „sonstigen Parteien“ lediglich 25,3 Mio. Deutsche Mark.

(2) Entwicklung des Spendenvolumens

Das Spendenvolumen, das die Parteien insgesamt jährlich einwerben konnten, schwankte ausweislich der Tabelle 5 im Zeitraum von 1984 bis 1989 in Westdeutschland zwischen rund 66 Mio. Deutsche Mark und rund 118 Mio. Deutsche Mark, während es sich im vereinten Deutschland von 1991 bis 1996 zwischen rund 96 Mio. Deutsche Mark und rund 153 Mio. Deutsche

Schaubild 2

Gesamteinnahmen der Parteien bei unterschiedlicher Zuordnung der Abschluß- und Chancenausgleichszahlungen



- Gesamteinnahmen ohne rechner. Verteilung der Abschlußzahlungen (Tab. 3, Sp. 5)
- Gesamteinnahmen mit rechner. Verteilung der Abschlußzahlungen (Tab. 3, Sp. 6)
- Beträge plus Chancenausgleichsbetr. auf vorheriges Jahr mit rechner. Vert. Der Abschlußzahlungen (Tab. 3, Sp. 8)
- Beträge plus Chancenausgleichsbetr. auf vorvorheriges Jahr mit rechner. Vert. Der Abschlußzahlungen (Tab. 3, Sp. 10)

T a b e l l e 3

Gesamteinnahmen der Parteien (1) bei unterschiedlicher Zuordnung der Abschluß- und Chancenausgleichszahlungen

– in Mio. DM –

Jahr	Eigen-einnah-men (2)	In den jeweiligen Jahren gezahlte staatliche Mittel (3)				Beträge unter Zurechnung der Chancenausgleichs-beträge auf das jeweils vorherige Jahr		Beträge unter Zurechnung der Chancenausgleichs-beträge auf das jeweils vorvorherige Jahr	
		WKKE (bis 1993), Teilfinan-zierung (ab 1994) sowie Ab-schluß-zahlung (1994)	Chancen-ausgleich	Gesamteinnahmen (4)		Gesamteinnahmen		Gesamteinnahmen	
				ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
				rechnerischer Verteilung der 1994 ausgezahlten Abschlußzahlungen auf die Jahre 1991 bis 1993		rechnerischer Verteilung der 1994 ausgezahlten Abschlußzahlungen auf die Jahre 1991 bis 1993		rechnerischer Verteilung der 1994 ausgezahlten Abschlußzahlungen auf die Jahre 1991 bis 1993	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Westdeutschland									
1984	306,7	190,8		497,4	497,4	497,4	497,4	506,7	506,7
1985	312,5	145,7		458,3	458,3	467,6	467,6	468,7	468,7
1986	362,0	145,1	9,3	516,4	516,4	517,5	517,5	520,6	520,6
1987	351,1	182,2	10,4	543,7	543,7	546,8	546,8	556,6	556,6
1988	336,3	132,4	13,5	482,2	482,2	492,0	492,0	492,9	492,9
1989	392,0	193,2	23,3	608,5	608,5	609,5	609,5	608,5	608,5
Deutschland									
1990	669,1	414,2	24,2	1 107,6	1 107,6	1 106,6	1 106,6	1 112,7	1 112,7
1991	567,8	172,6	23,3	763,6	797,3	769,7	803,4	768,1	801,8
1992	461,4	156,7	29,4	647,5	688,9	645,9	687,3	646,6	688,0
1993	488,3	177,0	27,8	693,1	713,5	693,8	714,2	695,5	715,9
1994	529,7	324,6	28,5	882,8	787,4	884,5	789,1	854,3	758,9
1995	478,4	229,5	30,2	738,1	738,1	707,9	707,9	707,9	707,9
1996	490,3	229,4	0,0	719,7	719,7	719,7	719,7	719,7	719,7
1997	477,3	229,4	0,0	710,2	710,2	710,2	710,2	710,2	710,2
Summe	*6 222,8*	*2 922,8*	*219,91*	*9369,0*	*9369,0*	*9369,0*	*9369,0*	*9369,0*	*9369,0*

Q u e l l e : Bundestagsverwaltung

(1) Bundestagsparteien: SPD, CDU, GRÜNE, CSU, F.D.P. und PDS; Sonstige Parteien, soweit sie im Parteienbericht 1994/1995 erfaßt sind: REP, GRAUE, ÖDP, BFB, DVU und STATT Partei. Die übrigen an der staatlichen Finanzierung teilnehmenden Parteien (z. B. für 1997: AFB, APD, SSW, BP, WSH und FORUM) sind wegen ihrer geringen finanziellen Bedeutung im folgenden unberücksichtigt geblieben.

(2) Die Eigeneinnahmen berechnen sich aus den ausgewiesenen Gesamteinnahmen (Drucksache 13/8888 S, 80 f. und 92 f. sowie für 1996 Drucksache 13/8923 und 13/10074) unter Abzug der dort ausgewiesenen staatlichen Mittel und der in den einzelnen Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesenen Chancenausgleichsbeträge sowie des innerparteilichen Geldtransfers.

(3) Die Werte basieren auf den Angaben in Tabelle 1 Spalte 2 und 3, allerdings bezogen nur auf die oben in Anmerkung 1 genannten Parteien.

(4) Die Ausweise entsprechen nicht zwingend den sich aus den Rechenschaftsberichten der Partei bzw. aus Drucksache 13/8888 S. 80 f. und 92 f. ergebenden Gesamtsummen, da die Parteien die Einnahmen aus staatlichen Mittel unterschiedlich verbuchen. Insbesondere die Chancenausgleichsbeträge wurden von den meisten Bundestagsparteien weder im Zahljahr nach dem Zuflußprinzip noch im vorvorhergehenden Zurechnungsjahr nach dem Werterhellungsprinzip ausgewiesen, sondern im jeweils dazwischenliegenden Jahr.

Tabelle 4

Übersicht über die Einnahmen der Parteien (1)
und deren Aufteilung auf Eigeneinnahmen, staatliche Mittel und Chancenausgleich

– in Mio. DM –

Jahr	Eigeneinnahmen (2) (ohne Chancenausgleich)			Staatliche Mittel (3) (ohne rechnerische Verteilung Abschlußzahlungen)			Chancenausgleichszahlungen (4) (in den jeweiligen Jahren tatsächlich gezahlte Beträge)			Gesamteinnahmen (unter Abzug des innerparteilichen Geldtransfers)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	BT-Parteien	Sonstige	Gesamt	BT-Parteien	Sonstige	Gesamt	BT-Parteien	Sonstige	Gesamt	BT-Parteien	Sonstige	Gesamt
Westdeutschland												
1984	306,1	0,5	306,7	190,8	0,0	190,8				496,9	0,5	497,4
1985	312,0	0,5	312,5	145,7	0,0	145,7				457,7	0,5	458,3
1986	360,8	1,2	362,0	143,8	1,3	145,1	9,3	0,0	9,3	514,0	2,4	516,4
1987	349,0	2,1	351,1	181,9	0,3	182,2	10,4	0,0	10,4	541,2	2,5	543,7
1988	333,0	3,3	336,3	131,6	0,8	132,4	13,5	0,0	13,5	478,1	4,0	482,2
1989	383,7	8,3	392,0	170,6	22,6	193,2	23,3	0,0	23,3	577,7	30,9	608,5
Deutschland												
1990	662,0	7,1	669,1	403,9	10,3	414,2	24,2	0,0	24,2	1 090,1	17,4	1 107,6
1991	561,3	6,5	567,8	163,5	9,0	172,6	22,0	1,3	23,3	746,8	16,8	763,6
1992	450,7	10,7	461,4	144,2	12,5	156,7	28,0	1,3	29,4	622,9	24,5	647,5
1993	477,8	10,5	488,3	167,3	9,8	177,0	27,2	0,6	27,8	672,2	20,8	693,1
1994	514,1	15,6	529,7	317,9	6,7	324,6	27,6	0,9	28,5	859,6	23,2	882,8
1995	464,9	13,5	478,4	220,4	9,1	229,5	29,5	0,7	30,2	714,8	23,3	738,1
1996	473,5	16,8	490,3	220,8	8,6	229,4	0,0	0,0	0,0	694,3	25,4	719,7
1997	459,5	17,8	477,3	220,0	9,4	229,4	0,0	0,0	0,0	684,9	25,3	710,2

Quelle: Bundestagsverwaltung

(1) Bundestagsparteien: SPD, CDU, GRÜNE, CSU, F.D.P. und PDS; Sonstige Parteien, soweit sie im Parteienbericht 1994/1995 erfaßt sind: REP, GRAUE, ÖDP, BFB, DVU und STATT Partei. Die übrigen an der staatlichen Finanzierung teilnehmenden Parteien (z. B. für 1997: AFB, APD, SSW, BP, WSH und FORUM) sind wegen ihrer geringen finanziellen Bedeutung im folgenden unberücksichtigt geblieben.

(2) Die Eigeneinnahmen berechnen sich aus den ausgewiesenen Gesamteinnahmen (Drucksache 13/8888 S, 80 f. und 92 f. sowie für 1996 Drucksache 13/8923 und 13/10074) unter Abzug der dort ausgewiesenen staatlichen Mittel und der in den einzelnen Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesenen Chancenausgleichsbeträge sowie des innerparteilichen Geldtransfers.

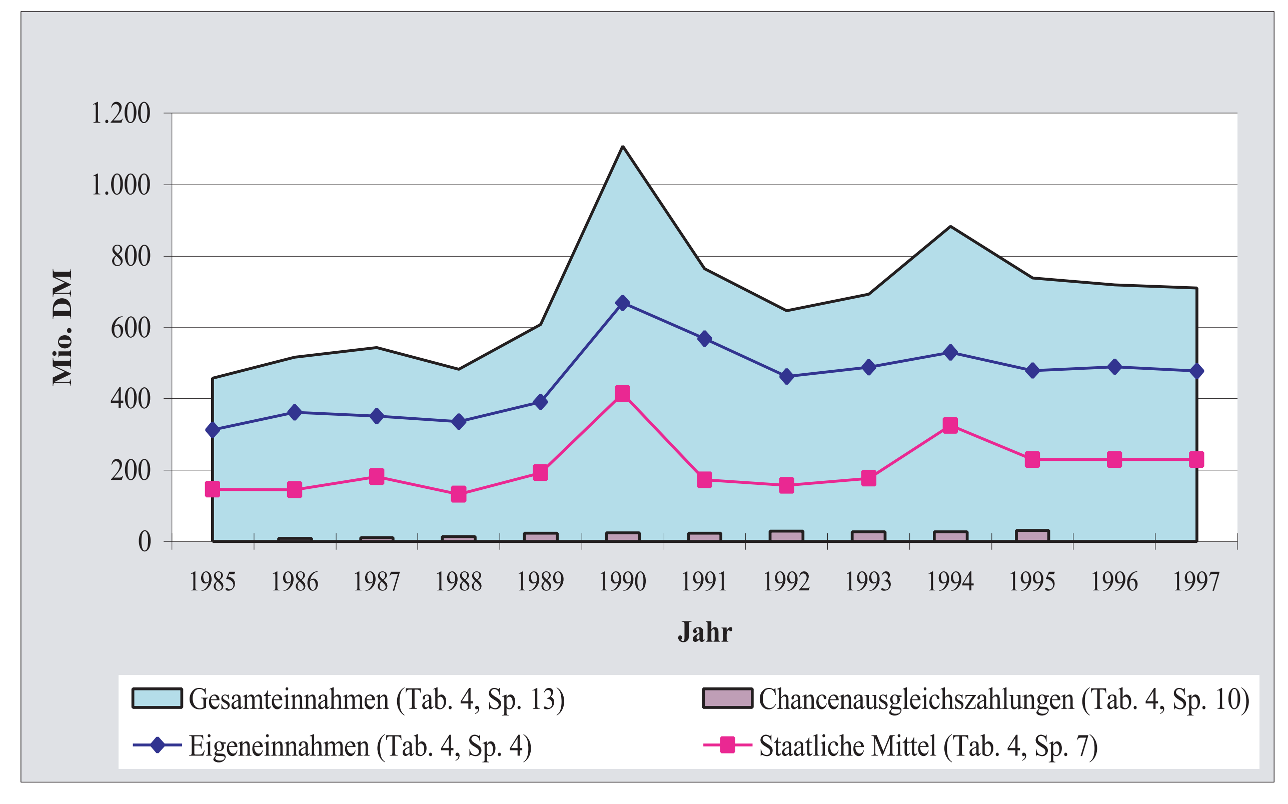
(3) Die Werte basieren auf den Angaben in Tabelle 1 Spalte 2 und 3, allerdings bezogen nur auf die oben in Anmerkung 1 genannten Parteien.

(4) Die Ausweise entsprechen nicht zwingend den sich aus den Rechenschaftsberichten der Partei bzw. aus Drucksache 13/8888 S. 80 f. und 92 f. ergebenden Gesamtsummen, da die Parteien die Einnahmen aus staatlichen Mittel unterschiedlich verbuchen. Insbesondere die Chancenausgleichsbeträge wurden von den meisten Bundestagsparteien weder im Zahljahr nach dem Zuflußprinzip noch im vorvorhergehenden Zurechnungsjahr nach dem Werterhellungsprinzip ausgewiesen, sondern im jeweils dazwischenliegenden Jahr.

Schaubild 3



Einnahmen der Parteien und deren Aufteilung auf Eigeneinnahmen, staatliche Mittel und Chancenausgleich in Mio. DM



Mark bewegte. Im Jahr 1990, dem Jahr der Deutschen Einheit, fielen die Gesamtspendeneinnahmen der Parteien mit rund 185 Mio. Deutsche Mark aus dem sonst zu erwartenden Rahmen.

Bei den starken Schwankungen der Einnahmen aus Spenden wird der Einfluß der Bundestagswahltermine deutlich. In Bundestagswahljahren, wie den Jahren 1987, 1990 und 1994 sowie in den jeweiligen Vorjahren, lagen die Gesamteinnahmen aus Spenden regelmäßig höher als in den übrigen Jahren .

Ein Einfluß der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung im Jahr 1994 auf die Entwicklung der Gesamtspendeneinnahmen läßt sich den Daten für die Jahre 1994 bis 1997 nicht entnehmen.

(3) Entwicklung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen

Die Einnahmen der Parteien aus Mitgliedsbeiträgen sind – ausweislich der in Tabelle 6 abgebildeten Zahlen – im Zeitraum von 1980 bis 1997 von 179 754 000 DM auf 329 387 000 DM angestiegen. Dabei geben die Zahlen für die Jahre von 1980 bis 1989 Auskunft über das Gesamtvolumen der Mitgliedsbeiträge in Westdeutschland. Die Zahlen ab 1990 enthalten zusätzlich die Beiträge der Mitglieder aus den neuen Bundesländern.

Der deutliche Anstieg der Mitgliedsbeiträge in den Jahren 1990 und 1991 ist zum einen auf die durch die Deutsche Einigung herbeigeführte Sondersituation zurückzuführen, die bei einigen Parteien einen vorübergehenden Zuwachs an Mitgliedern in den neuen Bundesländern brachte (vgl. Tabelle 9); zum anderen gelang es den Bundestagsparteien, das Durchschnittsbeitragsniveau des Jahres 1991 gegenüber dem Vorjahr deutlich zu erhöhen (vgl. Tabelle 11).

Seit dieser Sondersituation der Jahre 1990/1991 wächst das Gesamtvolumen der Mitgliedsbeiträge nur noch geringfügig

(4) Vermögensentwicklung der Parteien insgesamt

Die Zahlen in Tabelle 7 zeigen die Entwicklung des Reinvermögens der Parteien von 1984 bis 1997, wobei die Zahlen in der linken Spalte der Tabelle das Reinvermögen der Parteien ohne das PDS-Vermögen angeben, die Zahlen in der rechten Spalte einschließlich des von der PDS in ihren Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Vermögens.

Die Gegenüberstellung macht deutlich, daß sich die Reinvermögensbestände der Gesamtheit der Parteien bei einer Berücksichtigung der besonderen Vermögenssituation, in der sich die PDS als Rechtsnachfolgerin der SED in den Jahren 1990 bis 1993 befand, vom Jahr 1989 auf 1990 statistisch vervielfältigen würden. Eine solche Darstellung würde jedoch die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Gesamtheit der Parteien in diesen Jahren verzerren.

Als Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung hat die Kommission daher auf

Tabelle 5

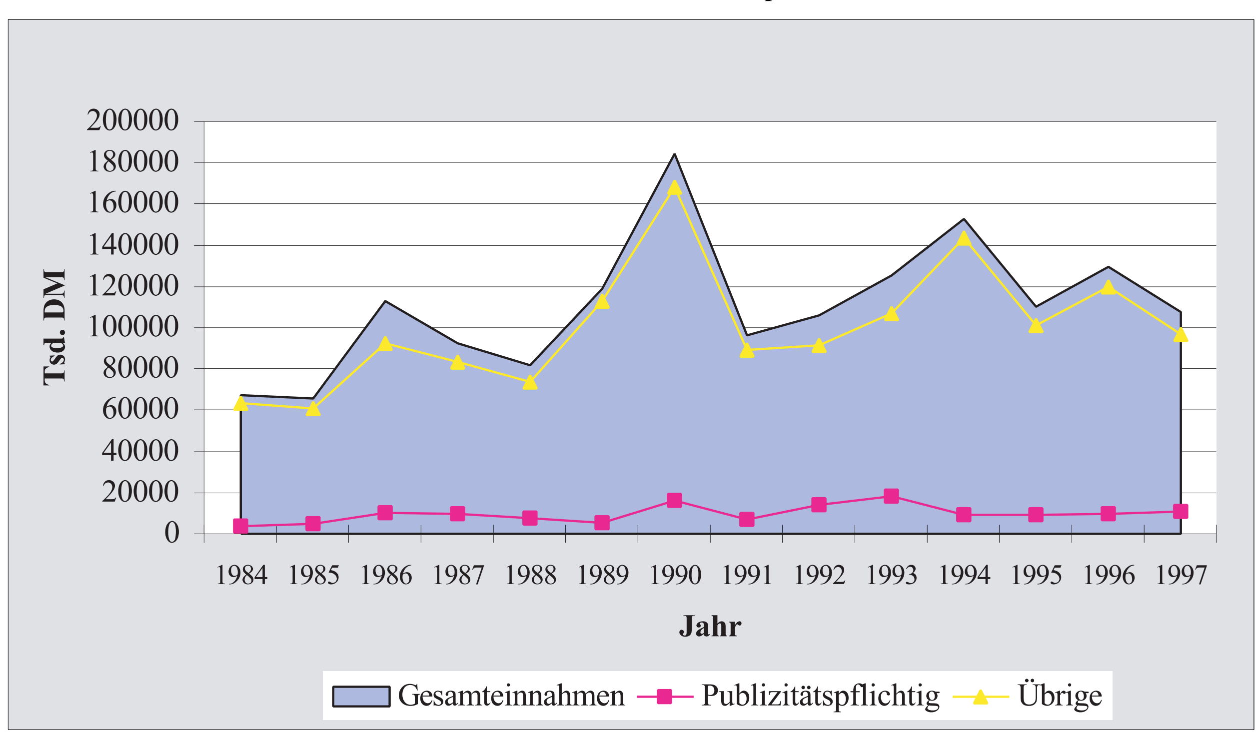
Einnahmen der Parteien aus Spenden

Jahr	Gesamt-einnahmen aus Spenden	Publizitäts-pflichtige Spenden[25])	übrige Spenden
1984	67 128 110	3 646 976[26])	63 481 134
1985	65 815 813	5 040 751	60 775 055
1986	113 102 346	10 461 025	92 641 321
1987	92 594 524	9 489 468	83 107 036
1988	81 942 745	7 439 873	73 920 987
1989	118 622 566	5 460 938[27])	113 161 628
1990	184 666 011	16 170 502	168 495 509
1991	96 011 449	6 962 948	89 048 501
1992	105 812 890	14 157 349[28])	91 655 541
1993	125 443 991	18 362 501	107 081 490
1994	152 667 899	9 083 210[29])	143 584 689
1995	110 152 823	8 876 352	101 276 471
1996	129 333 230	9 462 250	119 870 980
1997	107 475 004	10 864 363	96 610 641

Quelle: Bundestagsverwaltung

Schaubild 4

Einnahmen der Parteien aus Spenden



25) Was als „publizitätspflichtige Spende“ gilt, wurde vom Gesetzgeber im Laufe der Jahre unterschiedlich definiert.
26) Von 1984 bis 1988 waren Spenden von mehr als 20 000 DM gemäß § 25 Abs. 2 PartG publizitätspflichtig.
27) Das Parteiengesetz in der vom 1. Januar 1989 bis zum 1. Januar 1994 geltenden Fassung (BGBl. I, 1989, S. 328 ff.) sah in § 25 Abs. 2 PartG eine Publizitätspflicht für Spenden von mehr als 40 000 DM vor. Diese Publizitätsgrenze wurde durch BVerfGE 85, 264, 318 vom 9. April 1992 als verfassungswidrig aufgehoben; seitdem gelten Spenden von mehr als 20 000 DM als publizitätspflichtig.
28) Vgl. ebenda.
29) Nach § 25 Abs. 2 PartG in der seit dem 1. Januar 1994 geltenden Fassung (BGBl. I, S. 149) sind Spenden von mehr als 20 000 DM publizitätspflichtig.

Tabelle 6

Entwicklung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen[30])

Jahr	Gesamtvolumen der Mitgliedsbeiträge in DM	Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr
Westdeutschland		
1980	179 754 000	
1981	183 182 000	*1,91*
1982	188 669 000	*3,00*
1983	197 766 000	*4,82*
1984	207 793 000	*5,07*
1985	212 050 000	*2,05*
1986	224 315 000	*5,78*
1987	227 182 000	*1,28*
1988	228 842 000	*0,73*
1989	238 299 000	*4,13*
Deutschland		
1990	276 485 000[31])	*16,02*
1991	301 139 000	*8,92*
1992	304 480 000	*1,11*
1993	310 551 000	*1,99*
1994	310 523 000	*–0,01*
1995	322 172 000	*3,75*
1996	323 647 000	*0,46*
1997	329 387 000	*1,77*

die in Tabelle 7, linke Spalte, zusammengestellten Daten zurückgegriffen.

Die dort aufgeführten Zahlen zeigen, daß das Vermögen der Parteien im Rhythmus der Wahljahre regelmäßigen Schwankungen unterliegt. So schwankte der Reinvermögensbestand der Parteien in Westdeutschland in den Jahren 1984 bis 1989 zwischen rund 300 Mio. und rund 336 Mio. Deutsche Mark. Im vereinten Deutschland stieg das Reinvermögen der Parteien vom Bundestagswahljahr 1990 in Höhe von rund 361 Mio. Deutsche Mark auf rund 607 Mio. Deutsche Mark im Jahr 1993 an, um im Wahljahr 1994 auf rund 465 Mio. Deutsche Mark zurückzugehen. Seit 1994 ist das Reinvermögen wieder auf rund 623 Mio. Deutsche Mark angestiegen.

Die Entwicklung des Reinvermögensbestandes seit 1994 ist vor dem Hintergrund der Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zum 1. Januar 1994 zu bewerten. Durch sie wurde das bis dahin geltende System der Wahlkampfkostenerstattung durch eine allgemeine staatliche Teilfinanzierung abgelöst. Seitdem obliegt es den Parteien, zur Finanzierung der bevorstehenden Wahlkämpfe systematisch Rücklagen aus ihren jährlichen Einnahmen zu bilden. Dies dürfte in den Jahren

[30]) Quelle: 1980–1982: Eigene Berechnungen aus den Veröffentlichungen im Bundesanzeiger vom 4. Dezember 1981, 3. Februar 1982, 4. November 1982 und 12. November 1983
1983: Eigene Berechnungen aus Drucksache 10/2172 und 10/2724
1984–1995: Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlagen 6 und 13[30]);
1996/1997: Auskunft Bundestagsverwaltung.
Im Gesamtvolumen für die Jahre 1980 bis 1983 sind – bedingt durch die Umstellung der Einnahmekategorien seit dem 1. Januar 1984 – „Beiträge der Fraktionsmitglieder und ähnliche regelmäßige Beiträge“ mit einem durchschnittlichen Anteil von 20,9% enthalten.

[31]) Im Jahr 1990 umfassen die Mitgliederzahlen auch die Neuen Bundesländer, die Einnahmen beschränken sich hingegen noch auf Westdeutschland.

Schaubild 5

Entwicklung der Einnahmen aus den Mitgliedsbeiträgen

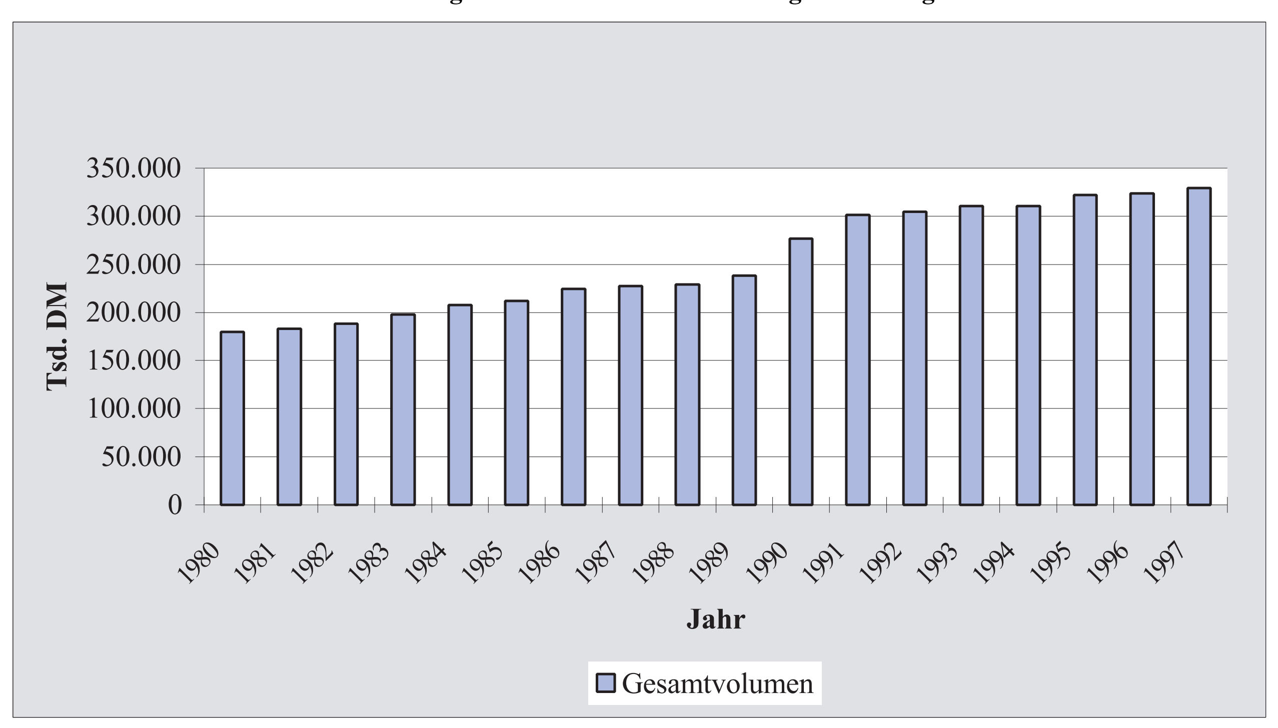


Tabelle 7

Entwicklung des Reinvermögens der Parteien

Jahr	Reinvermögen der Parteien ohne PDS-Vermögen in DM	Reinvermögen der Parteien einschließlich PDS-Vermögen in DM
Westdeutschland		
1984	300 251 000	–
1985	332 155 000	–
1986	301 061 000	–
1987	313 279 000	–
1988	335 994 000	–
1989	302 961 000	–
Deutschland		
1990	361 127 000	1 638 705 000
1991	465 849 000	1 430 097 000
1992	534 303 000	973 017 000
1993	607 843 000	1 045 610 000
1994	464 764 000	484 790 000
1995	510 017 000	540 894 000
1996	551 957 000	590 470 000
1997	622 822 000	666 786 000

Quelle: Für Jahre 1984–1995: Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlagen 31 und 36; für die Jahre 1996/1997, Auskunft Bundestagsverwaltung

vor Bundestagswahlen jeweils zu einem deutlichen Vermögensaufbau führen, der durch die Wahlkampfausgaben in den Bundestagswahljahren mutmaßlich aufgebraucht wird. Die Zahlen über die Entwicklung des Reinvermögens seit 1994, dem ersten Jahr der gesetzlichen Neuregelung und zugleich ein Bundestagswahljahr, sind Ausdruck der Phase des Vermögensaufbaus vor der Bundestagswahl des Jahres 1998.

c) Auswirkungen auf Indikatoren für Verwurzelung der Parteien

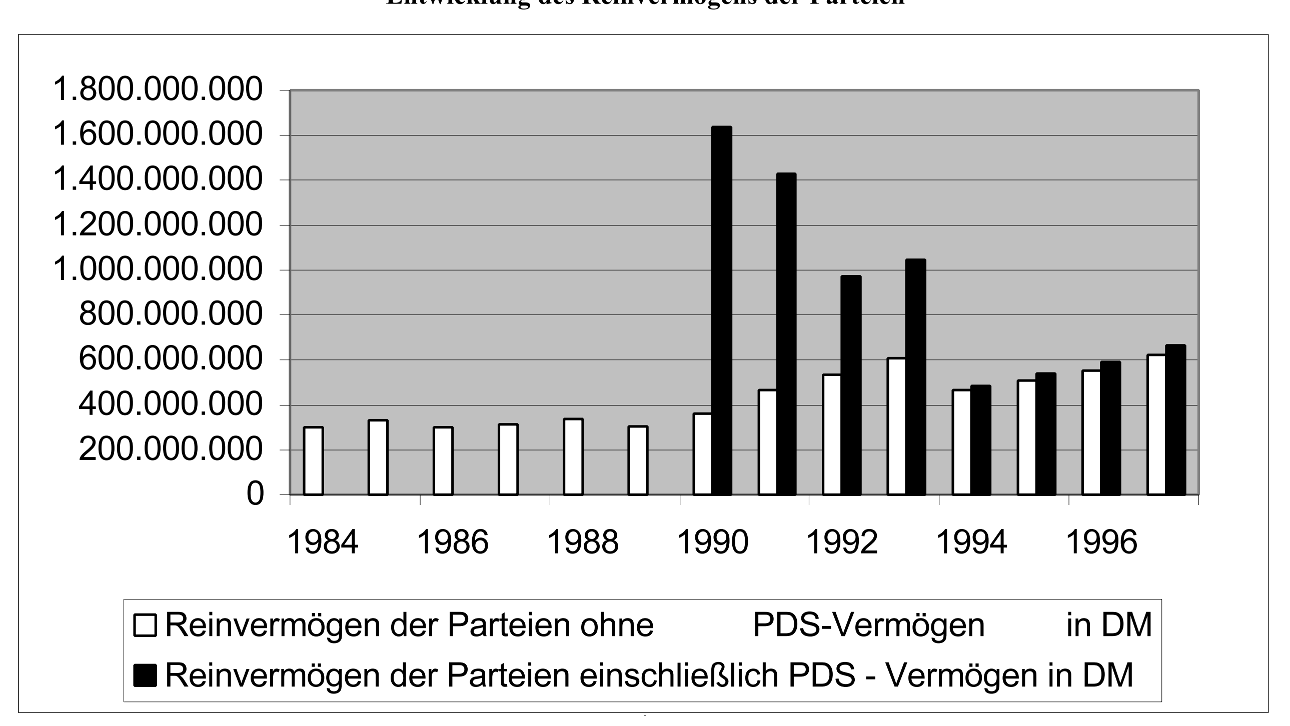
Die vom Bundesverfassungsgericht angestoßene und vom Gesetzgeber beschlossene Neuregelung der Parteienfinanzierung zielt darauf ab, durch die Art der Finanzierung der Parteien ihre Verwurzelung in der Gesellschaft zu vertiefen. Als Indizien dafür, ob und inwieweit dies gelungen ist, können nach Auffassung der Kommission die Zahlen über die Höhe der Wahlbeteiligung, die Zahl der Parteimitglieder, die Höhe der Mitgliedsbeiträge sowie die Einnahmeentwicklung bei Kleinspenden herangezogen werden.

(1) Wahlbeteiligung

Die in Tabelle 8 aufgeführten Zahlen über die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei Bundestags- und Landtagswahlen machen deutlich, daß die Wahlbeteiligung seit 1953 auf einem hohen Niveau lag und nur in geringem Umfang schwankte. Eindeutige Trends bei der Entwicklung der Wahlbeteiligung lassen sich für den gesamten Betrachtungszeitraum nicht feststellen.

Schaubild 6

Entwicklung des Reinvermögens der Parteien



Die Entwicklung der Wahlbeteiligung in den Jahren ab 1990 weist jedoch die Besonderheit auf, daß die Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen 1990 und 1994 vorübergehend unter die 80 Prozent-Marke und die bei den Landtagswahlen erstmals unter 70 Prozent absinkt. Bei der Bundestagswahl 1998 stieg die Wahlbeteiligung mit 82,2 % wieder über die 80 %-Marke.

(2) Zahl der Parteimitglieder

Die in Tabelle 9 zusammengestellten Zahlen über die Entwicklung der Gesamtmitgliederzahlen der in der Tabelle berücksichtigten Parteien[34]) weisen aus, daß die Entwicklung des Gesamtmitgliederbestandes dieser Parteien im Beobachtungszeitraum von 1968 bis 1997 Schwankungen unterworfen war mit Höchstmarken in den Jahren 1980 und 1990. In den Jahren seit 1989 veränderte sich der Gesamtmitgliederbestand von rund 1,9 Mio. Mitgliedern im Jahr 1989 auf rund 2,3 Mio. Mitglieder im Jahr 1990 um dann bis zum Jahr 1997 auf rund 1,8 Mio. Mitglieder zurückzugehen.

Wie und wodurch die Entwicklung der Gesamtmitgliederzahlen ab dem Jahre 1989 zustande gekommen ist, machen die in Tabelle 10 abgebildeten Zahlen über die Entwicklung der Mitgliederzahlen der heutigen Bundes-

Tabelle 8

Entwicklung der Wahlbeteiligung[32])

Jahr	Bundestagswahlen	Landtagswahlen[33])
	– in % –	
1949	78,50	
		77,00
1953	86,00	
		80,60
1957	87,80	
		77,90
1961	87,70	
		76,20
1965	86,80	
		77,00
1969	86,70	
		79,70
1972	91,10	
		82,80
1976	90,70	
		80,50
1980	88,60	
		82,80
1983	89,90	
		78,80
1987	84,30	
		74,20
1990	77,80	
		69,10
1994	79,00	
		70,10
1998	82,20	

[32]) Quellen: 1949 bis 1994: E. Wiesendahl, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B1-2/98, S. 15[32]) 1994–1998: Auskunft des Bundeswahlleiters mit Schreiben vom 19. Oktober 1998.
Die Angaben bis einschließlich 1989 enthalten nur Zahlen für die alten Bundesländer, ab 1990 einschließlich der neuen Bundesländer.

[33]) Jeweils Mittelwert aus der Summe aller Landtagswahlen zwischen den Bundestagswahlen.

[34]) CDU, CSU, SPD, F.D.P., GRÜNE (ab 1980), DKP (ab 1990 PDS), NPD (ab 1989 REP).

Tabelle 9

Gesamtmitgliederzahlen der Parteien in 1 000[35])

Jahr	Gesamtmitgliederzahl
Westdeutschland	
1968	1 189,6
1969	1 268,8
1970	1 350,1
1971	1 417,9
1972	1 592,5
1973	1 657,4
1974	1 732,9
1975	1 846,6
1976	1 949,4
1977	1 960,5
1978	1 970,3
1979	1 964,3
1980	2 001,3
1981	1 989,4
1982	1 973,3
1983	1 994,2
1984	1 979,8
1985	1 970,9
1986	1 958,2
1987	1 948,6
1988	1 914,5
1989	1 908,2
Deutschland	
1990	2 339,7
1991	2 206,3
1992	2 234,2
1993	2 008,8
1994	1 972,4
1995	1 897,4
1996	1 846,3
1997	1 848,5

[35]) Summe der Mitgliederzahlen der Parteien: CDU, CSU, SPD, F.D.P., GRÜNE (ab 1980), DKP (ab 1990 PDS), NPD (ab 1989 REP); Quellen: Mitgliederzahlen 1968–1974 aus Rudzio, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983, S. 156; Mitgliederzahlen 1975–1994 aus Rudzio, Wolfgang, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 175; Mitgliederzahlen 1995–1997: Auskunft Bundestagsverwaltung.

Schaubild 7

Entwicklung der Wahlbeteiligung

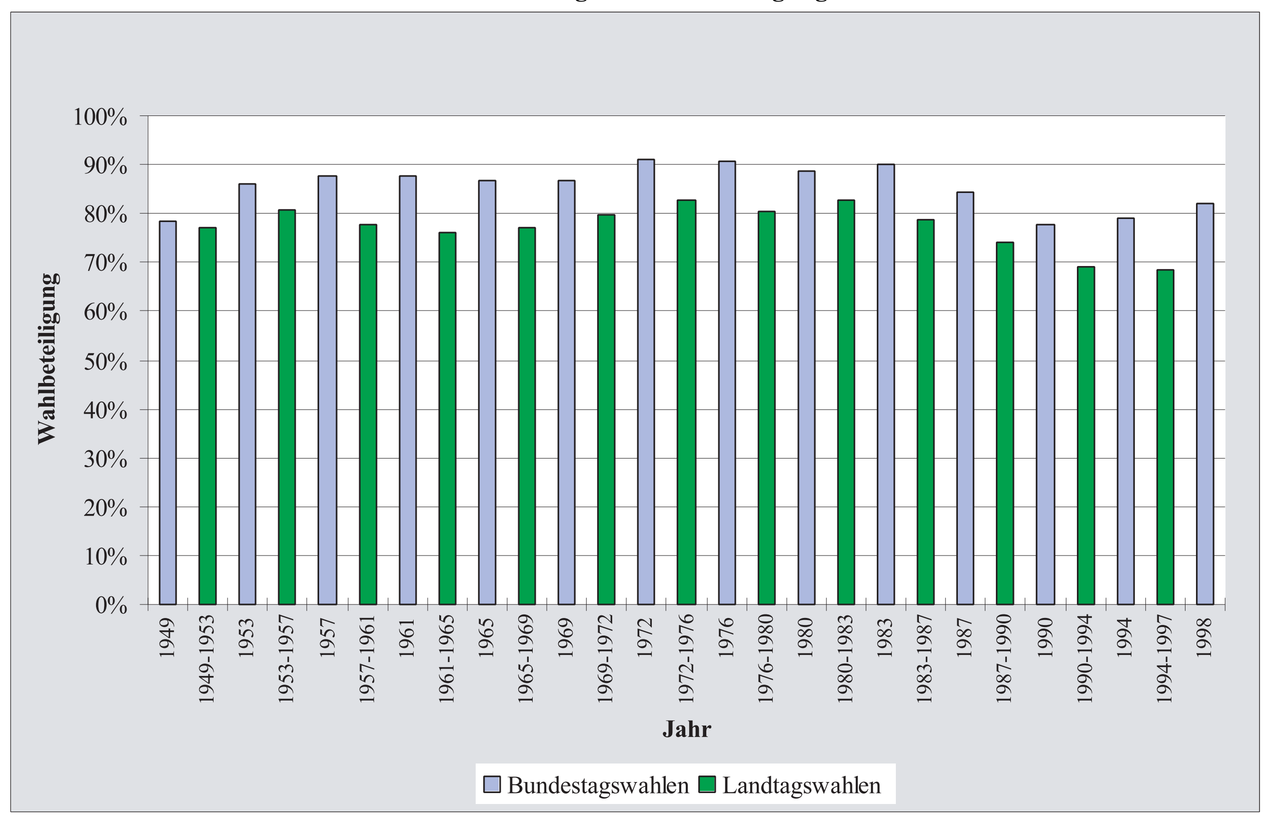


Tabelle 10

Mitgliederzahlen der heutigen Bundestagsparteien

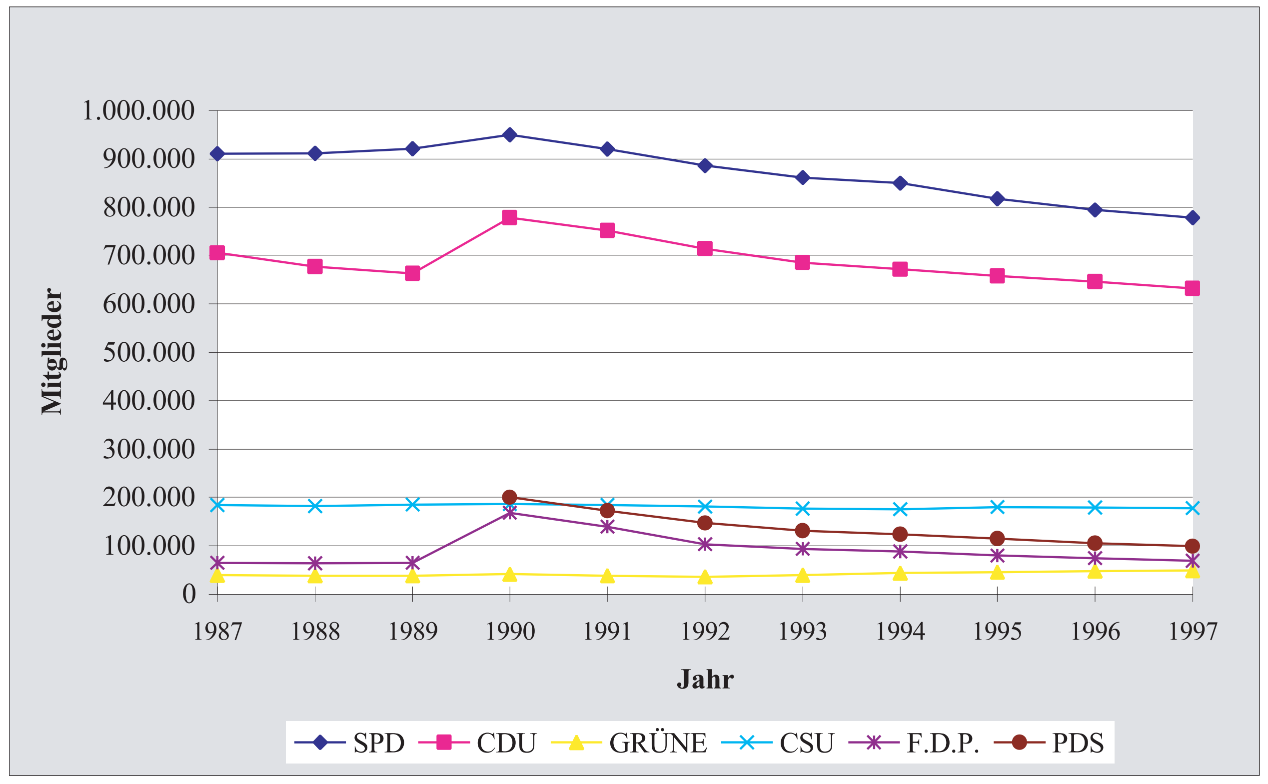
Jahr	SPD		CDU		GRÜNE		CSU		F.D.P.		PDS	
	Mit-glieder	Ände-rung in %	Mit-glieder	Ände-rung in %	Mit-glieder	Ände-rung in %	Mit-glieder	Ände-rung in %	Mit-glieder	Ände-rung in %	Mit-glieder	Ände-rung in %
1987	910 063		705 821		39 479		184 293		64 873			
1988	911 916	*0,20*	676 747	*–4,12*	37 879	*–4,05*	182 738	*–0,84*	64 274	*–0,92*		
1989	921 430	*1,04*	662 598	*–2,09*	37 956	*0,20*	185 853	*1,70*	65 216	*1,47*		
1990	949 550	*3,05*	777 767	*17,38*	41 316	*8,85*	186 198	*0,19*	168 217	*157,94*	200 000	
1991	919 871	*–3,13*	751 163	*–3,42*	38 054	*–7,90*	184 513	*–0,90*	140 031	*–16,76*	172 579	*–13,71*
1992	885 958	*–3,69*	713 846	*–4,97*	35 845	*–5,80*	181 758	*–1,49*	103 505	*–26,08*	146 742	*–14,97*
1993	861 480	*–2,76*	685 343	*–3,99*	39 335	*9,74*	177 289	*–2,46*	94 197	*– 8,99*	131 406	*–10,45*
1994	849 374	*–1,41*	671 497	*–2,02*	43 418	*10,38*	176 250	*–0,59*	87 992	*– 6,59*	123 751	*– 5,83*
1995	817 650	*–3,73*	657 643	*–2,06*	46 054	*6,07*	179 647	*1,93*	80 431	*– 8,59*	114 940	*– 7,12*
1996	793 797	*–2,92*	645 852	*–1,79*	48 034	*4,30*	178 573	*–0,60*	75 038	*– 6,71*	105 029	*– 8,62*
1997	777 899	*–2,0*	631 700	*–2,2*	48 983	*1,9*	178 457	*–0,06*	69 621	*– 7,2*	98 624	*– 6,1*

Quelle: 1987–1995: Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlagen 7 und 14; 1996/1997: Auskunft Bundestagsverwaltung

Schaubild 8



Mitgliederzahlen der Bundestagsparteien



tagsparteien transparent. Danach beruht die Veränderung des Gesamtmitgliederbestandes in der Zeit von 1989 bis 1990 zum einen auf einem relativ starken Mitgliederzuwachs bei CDU, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie zum anderen auf der erstmaligen Einbeziehung der Mitgliederzahlen der PDS in die Statistik. Dabei dürfte der starke Mitgliederzuwachs bei CDU, F.D.P. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Wesentlichen auf Fusionen bzw. Zusammenschlüsse dieser Parteien mit ostdeutschen Parteiverbänden zurückzuführen sein.

Der Rückgang der Mitgliederzahlen im Zeitraum von 1990 bis 1995 ist in erster Linie auf Veränderungen im Mitgliederbestand von SPD, CDU, F.D.P. und PDS zurückzuführen. Demgegenüber verzeichnete die CSU nur einen relativ geringen Mitgliederrückgang , BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konnten ihren Mitgliederbestand entgegen dem allgemeinen Trend sogar erhöhen. Während F.D.P. und PDS seit 1990 jeweilsmehr als die Hälfte ihrer Mitglieder verloren, verringerte sich die Zahl der Mitglieder von SPD und CDU in diesem Zeitraum um jeweils mehr als 100 000.

(3) Entwicklung des Beitragsniveaus

Den im Bundestag vertretenen Parteien ist es in dem Beobachtungszeitraum ab 1987 ausweislich der Zahlen in Tabelle 11 gelungen, das Durchschnittsbeitragsniveau stetig zu steigern. Dieser Berechnung des Durchschnittsbeitragsniveaus liegen allerdings sowohl die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen als auch die aus Sonderbeiträgen der Mandatsträger zugrunde.

Seit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung am 1. Januar 1994 ist es insbesondere SPD, CDU, DIE GRÜNEN und der PDS gelungen, das Durchschnittsbeitragsniveau deutlich anzuheben. Bei CSU und F.D.P. stieg das Durchschnittsbeitragsniveau gegenüber den Vergleichszahlen des Jahres 1993 hingegen nur geringfügig an. Bei diesen Zahlen ist allerdings zu beachten, daß ohne die Mandatsträgerbeiträge die Durchschnittswerte geringer wären.[36])

(4) Kleinspenden

Als Indikator für die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft könnte auch die Entwicklung der Kleinspenden herangezogen werden. Als Kleinspenden sieht die Kommission Spenden bis zu einer Höhe von 6 000 DM an, die gemäß §§ 19 Abs. 3 Satz 1 PartG i.V.m § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG bei der Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung berücksichtigt werden können. Die Parteien erfassen die in diese Kategorie fallenden Spenden gemeinsam mit dem überwiegenden Teil der Mitgliedsbeiträge unter der Rubrik „Zuwendungen bis zu 6 000 DM“.

[36]) Vgl. Drucksache 13/8888, Seite 40, rechte Spalte.

Tabelle 11

Jahresbeitragsniveau der Bundesparteien

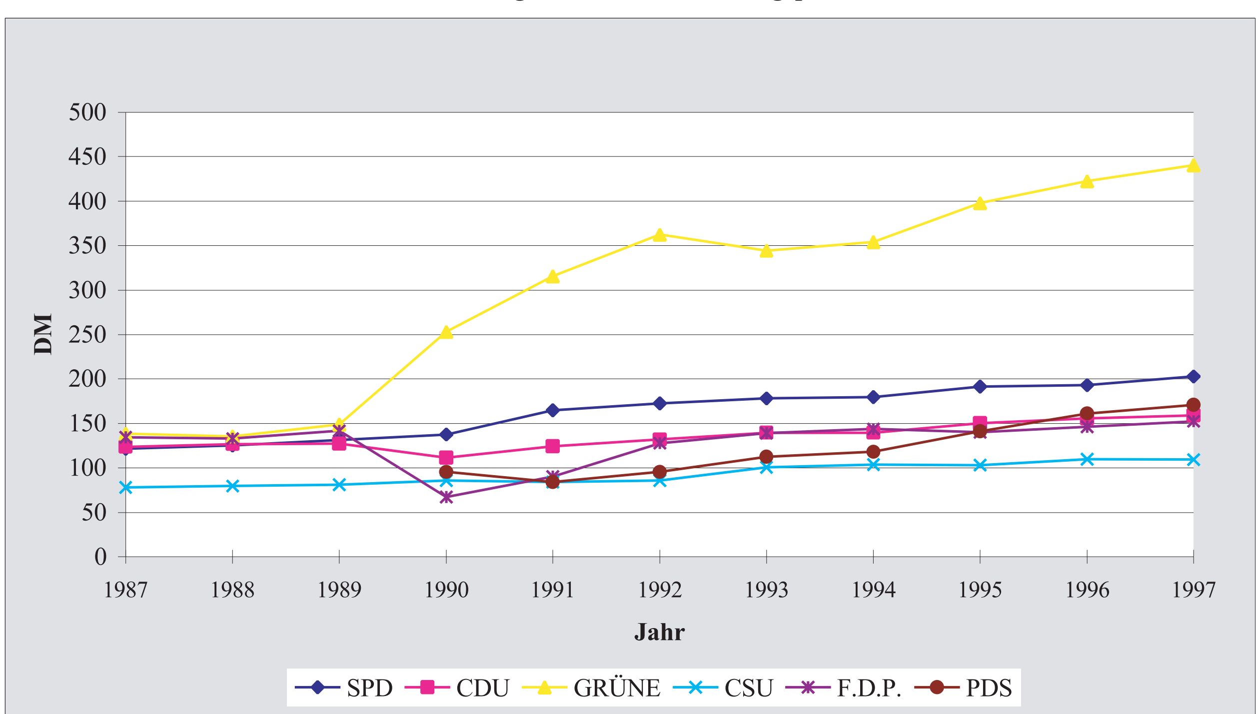
– Durchschnittlicher Jahresbeitrag pro Mitglied[37]) –

Jahr	SPD		CDU		GRÜNE		CSU		F.D.P.		PDS	
	Beitrag p.a.	Änderung in %	Beitrag p.a.	Änderung in %	Beitrag p.a.	Änderung in %	Beitrag p.a.	Änderung in %	Beitrag p.a.	Änderung in %	Beitrag p.a.	Änderung in %
1987	121,53		123,97		138,43		78,04		134,33			
1988	125,04	*2,89*	127,03	*2,47*	135,41	*–2,18*	79,82	*2,28*	132,94	*– 1,03*		
1989	131,63	*5,27*	127,37	*0,27*	149,02	*10,05*	81,32	*1,88*	141,53	*6,46*		
1990	137,57	*4,51*	111,57	*–12,40*	253,31	*69,98*	85,56	*5,21*	67,02	*–52,65*	95,56	
1991	164,83	*19,82*	124,03	*11,17*	315,71	*24,63*	83,95	*–1,88*	90,12	*34,47*	84,30	*–11,78*
1992	172,24	*4,50*	132,00	*6,43*	362,34	*14,77*	85,51	*1,86*	127,85	*41,87*	95,57	*13,37*
1993	178,24	*3,48*	139,74	*5,86*	344,20	*–5,01*	100,49	*17,52*	138,94	*8,67*	112,39	*17,60*
1994	179,70	*0,82*	139,42	*– 0,23*	354,13	*2,88*	103,81	*3,30*	143,61	*3,36*	117,87	*4,88*
1995	191,28	*6,44*	150,33	*7,83*	397,61	*12,28*	103,14	*–0,65*	140,36	*– 2,26*	140,98	*19,61*
1996	192,80	*0,79*	155,48	*3,43*	422,57	*6,28*	109,70	*6,36*	146,44	*4,33*	161,26	*14,39*
1997	202,94	*5,26*	159,25	*2,42*	440,70	*4,29*	109,16	*–0,49*	152,59	*4,20*	170,90	*5,98*

Quelle: 1987–1995: Drucksache 13/8888, Anlage 8; 1996: Auskunft Bundestagsverwaltung.

Schaubild 9

Jahresbeitragsniveau der Bundestagsparteien



[37]) Einschließlich der Beiträge von Mandats- und Amtsträgern.

Zum Gesamtvolumen der „Zuwendungen bis 6 000 DM“ haben die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten folgende DM-Beträge angegeben:

Tabelle 12

Gesamtvolumen der Zuwendungen bis 6 000 DM

Bundestagsparteien

Jahr	SPD	CDU	GRÜNE	CSU	F.D.P	PDS
1994	168 833 000	126 903 000	20 395 000	26 251 000	22 594 000	18 544 000
1995	163 904 000	118 578 000	22 585 000	26 385 000	18 383 000	20 002 000
1996	164 408 000	121 613 000	25 003 000	33 689 000	20 541 000	21 384 000
1997	164 996 000	119 056 000	25 666 000	26 385 000	19 727 000	21 441 000

Sonstige Parteien

Jahr	REP	GRAUE	ÖDP	BFB	DVU	STATT-Partei
1994	4 676 000	892 000	2 856 000	1 116 000	2 352 000	652 000
1995	3 804 000	933 000	2 489 000	1 051 000	2 322 000	409 000
1996	5 627 000	1 061 000	3 533 000	1 062 000	2 250 000	479 000
1997	6 017 000	1 233 000	3 627 000	1 298 000	1 981 000	447 000

Jahr	AFB	APD	SSW	BP	WSH	FORUM
1994	–	91 000	146 000	137 000	–	–
1995	245 000	–	141 000	143 000	46 000	134 000
1996	177 000	42 000	140 000	130 000	111 000	93 000
1997	110 000	35 000	150 000	–	46 000	70 000

Quelle: Bundestagsverwaltung

Bei allen Bundestagsparteien ist das Gesamtaufkommen aus diesen Zuwendungen nicht nur hoch, sondern auch nur verhältnismäßig geringen Schwankungen unterworfen. Das Gesamtvolumen aller Zuwendungen unter 6 000 DM lag im Durchschnitt der Jahre 1994–1997 bei ca. 393 Mio. DM. Davon entfallen auf die Bundestagsparteien in jedem einzelnen Jahr mehr als 96 % aller Zuwendungen in dieser Kategorie. Darin sind jeweils die regelmäßigen Beiträge der Parteimitglieder, die satzungsmäßigen Sonderbeiträge von Mandatsträgern und alle Kleinspenden an eine Parteigliederung zusammengefaßt

Das verfügbare Datenmaterial erlaubt der Kommission keine weitere Aufgliederung und damit keine gesonderte Würdigung des Mittelaufkommens aus Kleinspenden. Selbst das unvollkommene Datenmaterial zeigt aber eine finanziell beachtliche Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Einer staatlichen Teilfinanzierung von 230 Mio. DM jährlich standen in den Jahren 1994–1997 fast 400 Mio. DM aus privaten Zuwendungen in Beträgen von maximal 6 000 DM je natürliche Person und Jahr gegenüber.

d) Auswirkungen der Systematik der gesetzlichen Regelung

(1) Summe der berechneten Wähler- und Zuwendungsanteile überschreitet regelmäßig 230 Mio. DM

Die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung für die einzelnen Parteien auf der Grundlage der in § 18 Abs. 3 PartG geregelten Berechnungsgrundlagen zeigt für die Jahre ab 1995, daß die Summe aus Wähleranteil und Zuwendungsanteil regelmäßig einen die absolute Obergrenze übersteigenden Betrag ergibt (vgl. Tabelle 13). Bis zur Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 (BGBl I, S.146) hat die Summe aus Wähler – und Zuwendungsanteil die absolute Obergrenze von damals 230 Mio. DM in den Jahren 1995, 1996 und 1997 um jeweils ca. 40 % überschritten. Selbst wenn der Gesetzgeber die absolute Obergrenze in diesen Jahren an die Preisentwicklung angepaßt hätte, wäre die absolute Obergrenze in diesen Jahren noch jeweils um mehr als ein Drittel überschritten worden.

Tabelle 13

Berechnung der prozentualen rechnerischen Überschreitung der Absoluten Obergrenze

Jahr	Summe der Wähler- u. Zuwendungs-anteile	Absolute Obergrenze		Veränderung für das lfd. Jahr gegenüber 1. Januar 1994 in %	Überschreiten der Absoluten Obergrenze in %	
		Ohne	mit[38])		Ohne	mit
		inflationsbedingter Anpassung			inflationsbedingter Anpassung	
1995	329 026 035	230 000 000	237 500 000	*3,3*	*43*	*39*
1996	321 196 301	230 000 000	244 030 000	*6,1*	*40*	*32*
1997	331 080 451	230 000 000	244 490 000	*6,3*	*44*	*35*
1998	329 869 825	245 000 000	249 320 000	*8,4*	*35*	*34*

Tabelle 14

Gewichtung des Wähler- sowie des Zuwendungsanteils

Jahr	Wähleranteil § 18 Abs.3 PartG in DM	Zuwendungsanteil § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG in DM	Wähler- und Zuwendungsanteil in DM	Zuwendungsanteil in %
1995	130 608 642,70	198 417 392,04	329 026 034,74	*60,3*
1996	130 452 636,70	190 743 664,43	321 196 301,13	*59,4*
1997	130 409 192,30	200 671 258,73	331 080 451,03	*60,6*
1998	133 038 573,30	196 831 251,84	329 869 825,14	*59,7*

Quelle: 1995/1996: Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlagen 37, 38, 41; 1997/1998: Bundestagsverwaltung

Auch nach der Anpassung der absoluten Obergrenze mit Wirkung ab dem 1. Januar 1998 überschreitet die errechnete Summe die absolute Obergrenze noch um mehr als ein Drittel.

Wenn die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze überschreitet, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel gemäß § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht.

Zur Einhaltung der absoluten Obergrenze ist es daher jedes Jahr erforderlich gewesen, die Summe der für die einzelnen Parteien errechneten Ansprüche auf die absolute Obergrenze zu kürzen.

(2) Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil

Bei der Berechnung der Höhe der staatlichen Teilfinanzierung betrug der Gewichtungsanteil des Zuwendungsanteil an der Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil in den Jahren 1995 bis 1998 regelmäßig rund 60 Prozent (vgl. Tabelle 14).

Sie weicht damit von einer gleichgewichtigen Gewichtung des Wähler – und Zuwendungsanteils ab, die der Gesetzgeber vermutlich zunächst im Blick hatte. Denn der Gesetzgeber hatte für die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung im Jahr 1994 zunächst fiktive Berechnungsgrundlagen (vgl. § 40 Abs. 1 PartG) vorgeben müssen, weil die für die Berechnung sonst maßgeblichen Rechenschaftsberichte des Jahres 1993 alten Rechts waren und daher noch nicht einen gesonderten Ausweis der für die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung relevanten Zuwendungen enthielten. Bei der auf dieser Grundlage berechneten staatlichen Teilfinanzierung für 1994 hatten der Wähleranteil mit 51,3 % und der Zuwendungsanteil mit 48,7 % ein annähernd gleiches Gewicht.

3. Bewertung der Neuregelung

a) Begrenzung der staatlichen Leistungen auf 230 Mio. DM

Die gesetzliche Festlegung der absoluten Obergrenze in § 18 Abs. 2 PartG hat zu einer umfassend wirkenden Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien geführt. So hat die staatliche Teilfinanzierung, die für die Jahre 1994 bis 1997 ausgezahlt wurde, das Gesamtvolumen von jeweils 230 Mio. DM nicht überschritten. Die vom Gesetzgeber durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 beschlossene nominale Erhöhung der absoluten Obergrenze mit Wirkung ab dem 1. Januar 1998 hat keine reale Erhöhung der absoluten Obergrenze bewirkt, sondern – von einer geringfügigen Überschreitung abgesehen – lediglich die nominale Höhe der staatlichen Leistungen an die zwi-

[38]) Die Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung der jeweils angegebenen Jahre ist erst im Folgejahr möglich, da die Veränderung des Jahresdurchschnittspreisindexes erst nach Abschluß des jeweiligen Jahres feststeht.

schenzeitlich eingetretene Preisentwicklung bei den parteitypischen Ausgaben angepaßt.

Die Begrenzung der staatlichen Leistungen durch eine absolute Obergrenze verändert die Bedeutung der staatlichen Mittel für die Finanzierung der Parteien.

Die Parteien in ihrer Gesamtheit können bei stagnierenden Einnahmen aus staatlichen Mitteln in Zukunft ihre realen Gesamteinnahmen nur noch durch eine Erhöhung ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen steigern. Dies würde den relativen Anteil der Einnahmen aus staatlichen Mitteln an den Gesamteinnahmen der Parteien vermindern und zugleich dessen relative Bedeutung für die Finanzierung der Parteien reduzieren. Eine solche Entwicklung würde – ganz im Sinne des Bundesverfassungsgerichts und des Gesetzgebers – dazu beitragen, die Unabhängigkeit der Parteien durch eine Begrenzung der staatlichen Leistungen zu gewährleisten.

Ob die in den Tabellen 5 und 6 ausgewiesene Entwicklung des Gesamtvolumens der Spenden und Mitgliedsbeiträge seit dem Jahr 1994 auf eine solche Entwicklung hinweist, läßt sich auf der Grundlage der bisher verfügbaren schmalen Datenbasis der Jahre 1994 bis 1997 noch nicht feststellen.

b) Wirtschaftliche Auswirkungen für die Parteien

(1) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Begrenzung der staatlichen Leistungen durch die absolute Obergrenze hat für die Parteien wirtschaftlich einen doppelten Effekt gehabt: Einerseits hat sie zu einer Stagnation der Einnahmen aus staatlichen Mitteln geführt, andererseits hat sie der Gesamtheit der anspruchsberechtigten Parteien jedes Jahr Einnahmen aus staatlichen Mitteln auf einem gleichbleibend hohen Niveau gewährleistet (vgl. Tabelle 1).

Daß das Gesamtvolumen der jährlich ausgezahlten staatlichen Mittel auf einem gleichbleibend hohem Niveau liegt, bedeutet für die Parteien insgesamt eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gegenüber der Situation vor 1994. Die damals geltende Regelung bewirkte, daß die Höhe der jährlichen Einnahmen aus staatlichen Mitteln stark schwankte, weil das Parteienfinanzierungssystem eine Erstattungsregelung für den Zeitraum von jeweils einer ganzen Legislaturperiode vorsah. Demzufolge erhielten die Parteien grundsätzlich nach den Wahlen jeweils die gesamte Wahlkampfkostenerstattung der vorangegangenen Legislaturperiode; soweit sie in den Zwischenjahren auf Antrag Abschlagszahlungen erhielten, entsprachen diese nicht dem jährlichen Mittel der gesamten Wahlkampfkostenerstattung. Demgegenüber gewährleistet die neue gesetzliche Regelung mit ihrer jährlichen allgemeinen Teilfinanzierung den Parteien insgesamt eine kontinuierliche Finanzierung.

Eine weitere Auswirkung der gesetzlichen Neuregelung besteht darin, daß sich der Verdrängungswettbewerb der Parteien um einen möglichst großen Anteil an den begrenzten staatlichen Mitteln verstärkt hat.

Nach dem alten System der Wahlkampfkostenerstattung hing die Höhe der staatlichen Leistungen an die einzelnen Parteien allein vom Wahlerfolg ab. Das Gesamtvolumen der zur Verfügung stehenden staatlicher Leistungen errechnete sich aus der Zahl der Wahlberechtigten, der Höhe der pro Wahlberechtigten gezahlten Wahlkampfkostenpauschale, der Höhe des Sockelbetrages sowie der Höhe der Chancenausgleichszahlungen.

Im neuen System der staatlichen Teilfinanzierung, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Leistungen durch eine absolute Obergrenze begrenzt ist, hängt die Höhe der staatlichen Leistungen an die einzelnen Parteien demgegenüber von zwei Faktoren ab: von der Zahl der Wählerstimmen und von der Höhe der Zuwendungen aus Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden. Die Chance der einzelnen Partei, auch über die Höhe der eingeworbenen Zuwendungen Einfluß auf die Höhe der staatlichen Leistungen zu nehmen, kann wegen der gesetzlichen Ausgestaltung der Berechnungsgrundlagen jedoch nur dann zum Erfolg führen, wenn sie ihre Einnahmen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen stets relativ stärker zu erhöhen vermag, als die konkurrierenden Parteien. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, daß die Summe der für alle Parteien errechneten Wählerstimmen- und Zuwendungsanteile stets die absolute Obergrenze überschreitet und dementsprechend zu kappen ist. Zusätzlich eingeworbene Gelder erhöhen daher den Anteil einer Partei an den begrenzten staatlichen Mitteln nur dann, wenn sie damit relativ erfolgreicher war als die konkurrierenden Parteien und so ihren Anteil auf Kosten der anderen Parteien vergrößern konnte.

Nach Auffassung der Kommission gibt die gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung mit den sowohl an der Zahl der Wählerstimmen wie auch an der Höhe der Zuwendungen orientierten Berechnungsgrundlagen den Parteien einen wirkungsvollen Anreiz, die selbsterwirtschafteten Einnahmen zu erhöhen und damit indirekt auch die Verwurzelung der Parteien bei den Wählern, ihren Mitgliedern und spendenbereiten Bürgen zu erhöhen.

(2) Wirtschaftliche Situation der Parteien

Wenn man die nominalen Werte der jährlich an die Parteien ausgezahlten staatlichen Leistungen zum Maßstab nimmt, hat die gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung die wirtschaftliche Situation der Parteien nur wenig verändert.

Die Zahlen über die direkten staatlichen Leistungen an die Parteien in Tabelle 1, Spalte 5 zeigen, daß der Umfang der seit 1994 jährlich an die Parteien ausgezahlten staatlichen Mittel im Rahmen der staatlichen Leistungen der vorhergehenden Jahre liegt.

Werden bei diesen Zahlen jedoch die seit dem 1. Januar 1994 eingetretenen inflationsbedingten Kaufkraftverluste berücksichtigt, dann sind nach den Feststellungen der Kommission[39]) die staatlichen Leistungen an die Parteien im Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis zum 31. Dezember 1997 real um 6,3% zurückgegangen. Dieser für die

[39]) Drucksache 13/10159 vom 17. März 1998, Absatz E.

Parteien belastende Rückgang der Realeinnahmen ist jedoch keine zwingende Konsequenz der gesetzlichen Regelung. Das Parteiengesetz sieht in § 18 Abs. 6, 7 vor, daß die absolute Obergrenze an die Preisentwicklung der parteitypischen Ausgaben angepasst werden kann. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber erst durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 (BGBl. I, S. 146) Gebrauch gemacht.

Soweit die gesetzliche Neuregelung durch die Veränderung der Berechnungsgrundlagen für die staatlichen Leistungen potentiell stärkere Anreize für das Einwerben von Mitgliedsbeiträgen und Spenden geschaffen hat (vgl. oben III A3b (1)), lassen sich bei der Entwicklung der Gesamteinnahmen, der Spenden und Mitgliedsbeiträge keine eindeutigen Entwicklungstrends für die Zeit seit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung am 1. Januar 1994 feststellen[40]).

Die Zahlen über die Entwicklung des Reinvermögens der Parteien (vgl. Tabelle 7) für die Jahre 1995, 1996 und 1997 weisen jeweils einen Reinvermögenszuwachs von rund 45 Mio., 42 Mio. bzw. 70 Mio. Deutsche Mark aus. Dies ist Ausdruck der Rücklagenbildung der Parteien für die Finanzierung der anstehenden Wahlkämpfe und eine notwendige Konsequenz der Umstellung des Parteienfinanzierungssystems von der Wahlkampfkostenerstattung auf die allgemeine staatliche Teilfinanzierung in gleichbleibenden Jahresraten.

Ob die ausgewiesene jährliche Rücklagenbildung hinreichend ist oder nicht, läßt sich erst am Ende einer Wahlperiode beurteilen. Erfahrungsgemäß erbringen die ersten beiden Jahre nach Bundestagswahlen in der Summe ein geringeres Spendenaufkommen, als das Jahr vor einer Bundestagswahl und das Wahljahr selbst (vgl. in Tabelle 5 die Bundestags-Wahljahre 1987, 1990, 1994).

Die erste volle Wahlperiode, in der das neue Parteienfinanzierungsrecht gilt, reichte von der Bundestagswahl 1994 bis zu der im Jahr 1998. Da die Zahlen der Parteien für das Jahr 1998 erst ab dem 30. September 1999 vorliegen werden, fehlt der Kommission die für eine erste Bewertung erforderliche Datenbasis. Bei jeder Bewertung von Zahlen über die Rücklagenbildung der Parteien ist jedoch in jedem Fall zu berücksichtigen, daß sowohl die für erforderlich erachtete Höhe des Ansparvolumens wie auch die Höhe der möglichen Sparvolumina letztlich Parameter sind, die von den Parteien selbst definiert und gestaltet werden.

Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Situation der Parteien lassen an sich auch die in Tabelle 15, Spalte 5 zusammengestellten Zahlen zu, bei denen die Gesamteinnahmen der Parteien mit ihren Gesamtausgaben verglichen werden. Die Zahlen zeigen, daß es den Parteien in den ersten beiden Jahren nach der gesetzlichen Neuregelung und der Bundestagswahl 1994, nämlich in 1995 und 1996, gelungen ist, in der Summe etwa einen gleich hohen Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben zu erwirtschaften, wie in den ersten bei den Jahren nach der Bundestagswahl 1990, in der noch das alte Finanzierungssystem galt. Auch hier reichen jedoch die lediglich für 1995, 1996 und 1997 verfügbaren Daten nicht für eine Bewertung der Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung auf die wirtschaftliche Situation der Parteien aus.

Noch mehr als die wirtschaftlichen Daten der Vergangenheit ist für die Bewertung der wirtschaftlichen Situation der Parteien die Frage von Bedeutung, ob und inwieweit die Parteien auch in Zukunft nachhaltig dazu imstande sein werden, das bisherige Niveau der selbsterwirtschafteten Einnahmen zu halten oder gar anzuheben und damit die anstehenden Ausgaben zu bewältigen.

Dabei stehen die selbsterwirtschafteten Einnahmen in Form von Mitgliedsbeiträgen und Spenden im Mittelpunkt des Interesses. Sie haben für die Finanzierung der Parteien eine doppelte Bedeutung: Zum einen als direkte Einnahmequelle und zum anderen als Berechnungsgrundlage für die Leistungen der staatlichen Parteienfinanzierung. Dabei hängt die Fähigkeit der Parteien, Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden selbst zu erwirtschaften, in der Regel von der Entwicklung ihrer Mitgliederzahlen ab.

Die in Tabelle 9 zusammengestellten Zahlen über die Entwicklung der Gesamtmitgliederzahlen der Parteien in dem langfristigen Beobachtungszeitraum ab 1968 zeigen, daß sich Phasen mit zunehmenden und abnehmenden Zahlen immer wieder abwechseln. Seit 1990 befinden sich die in der Tabelle erfaßten Parteien insgesamt in einer Phase zurückgehender Mitgliederzahlen. Das hat bewirkt, daß der starke Mitgliederzuwachs des Jahres 1990, der auf die Einbeziehung der ostdeutschen Parteiverbände in die Mitgliederstatistik zurückzuführen war, bis zum Jahr 1995 wieder abgebaut wurde. Wirtschaftlich bedeutet dies für die Parteien, daß sie mit der gleichen Mitgliederzahl wie vor der Deutschen Einheit neben den Parteistrukturen in den alten Bundesländern auch die in den neuen Ländern aufgebauten Parteistrukturen finanzieren müssen.

Trotz der seit 1990 insgesamt rückläufigen Mitgliederzahlen weisen die in Tabelle 6 aufgeführten Zahlen – mit Ausnahme des Jahres 1994 – keinen Rückgang der Mitgliedsbeiträge aus. Dies dürfte ausweislich der Zahlen in Tabelle 11 darauf zurückzuführen sein, daß es den Bundestagsparteien seit 1990 gelungen ist, den durchschnittlichen Jahresbeitrag pro Mitglied zu erhöhen.

Ob die Parteien in Zukunft das gegenwärtige Mitgliederbeitragsniveau sowie das Niveau der selbsterwirtschafteten Einnahmen insgesamt halten oder gar ausbauen können, dürfte maßgeblich davon beeinflußt werden, ob es ihnen gelingen wird, den in den Jahren 1990 bis 1996 beobachteten Rückgang der Mitgliederzahlen zu stoppen.

Dieser Rückgang ist nach Auffassung der Kommission Ausdruck einer allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung, der sich auch bei anderen gesellschaftlichen

---

[40]) Vgl. Tabellen 3–6 sowie Abschnitte III A 2 b (1) – (3).

Tabelle 15

Gesamteinnahmen/Gesamtausgaben der Parteien

Jahr	Gesamteinnahmen der Parteien		Gesamtausgaben der Parteien (1)	Überschuß/Defizit Spalten 2 und 4 (1)
	in Mio. DM			
	Betrag		(vgl. Drucksache 13/8888 Anl. 18 und 26)	
	der im jeweiligen Jahr zugeflossen ist (vgl. Tabelle 3 Spalte 5)	unter Zuordnung der 1994 gewährten Abschlußzahlung auf die entsprechenden Jahre 1991–1993 (vgl. Tabelle 3 Spalte 6)		
1	2	3	4	5
Westdeutschland				
1984	497,5	497,5	491,3	6,2
1985	458,2	458,2	438,5	19,7
1986	516,4	516,4	549,2	– 32,8
1987	543,7	543,7	537,8	5,9
1988	482,4	482,4	454,7	27,7
1989	608,6	608,6	641,9	– 33,3
Deutschland				
1990	1 107,6	1 107,6	1 840,6	–733,0
1991	763,7	797,3	712,3	51,4
1992	647,5	688,9	602,3	45,2
1993	693,1	713,5	629,5	63,6
1994[41])	882,8	787,4	1 035,8	–153,0
1995	738,1	738,1	658,8	79,3
1996	719,7	719,7	695,1	24,6
1997	710,2	710,2	635,1	75,1

(1) Das atypische Defizit im Jahr 1990 von 733,0 Mio. DM ist durch den Ausgabenausweis der PDS im Einigungsjahr von 953,6 Mio. DM (übrige Parteien: 887,0 Mio. DM) bedingt. Ohne Berücksichtigung der PDS im Jahr 1990 bei den Einnahmen und Ausgaben ergäbe sich ein Überschuß von 40,1 Mio. DM.
Im Jahr 1991 hätten die Parteien ohne Berücksichtigung der in diesem Jahr der PDS zugeflossenen Einnahmen von 60,6 Mio. DM und der von ihr getätigten Ausgaben von 105 Mio. DM einen Überschuß von 96,1 Mio. DM erwirtschaftet.
Im Jahr 1992 hätten die Parteien ohne Berücksichtigung der in diesem Jahr der PDS zugeflossenen Einnahmen von 22,5 Mio. DM und der von ihr getätigten Ausgaben von 31,7 Mio. DM einen Überschuß von 54,4 Mio. DM erwirtschaftet.

Gruppen wie Kirchen und Gewerkschaften widergespiegelt. Ihm liegen Individualisierungstendenzen in der Gesellschaft zugrunde, die in einem veränderten Freizeitverhalten, neuen Informations- und Kommunikationsgewohnheiten und zurückgehender Bindungsbereitschaft zum Ausdruck kommen. Rückläufigen Mitgliederzahlen läßt sich daher nach Auffassung der Kommission auch nicht allein durch gesetzliche Regelungen zur Parteienfinanzierung begegnen, die einen Anreiz zum Einwerben von Mitgliedsbeiträgen und damit auch zur Mitgliederwerbung geben. Vielmehr wird es besonderer Anstrengungen und Ideen der Parteien bedürfen, um in ihrem Bereich diesen gesellschaftlichen und demographischen Entwicklungstendenzen entgegenzuwirken.

[41]) 1994 fand mit der Bundestagswahl sowie der Europawahl zwei bundesweite Wahlen statt.

c) Auswirkungen der Systematik der gesetzlichen Regelung

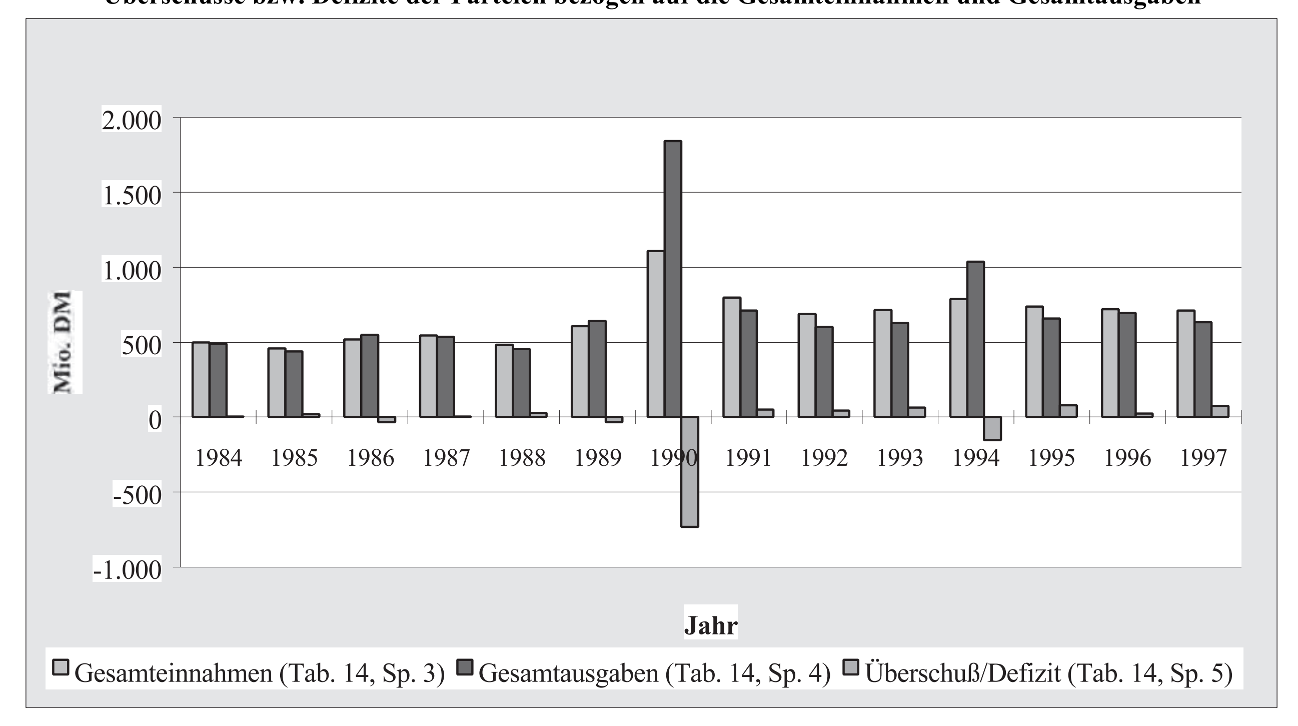
Bei der Anwendung der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung hat sich herausgestellt, daß die im Gesetz angelegte Systematik für die Berechnung der staatlichen Parteienfinanzierung rechnerisch zu einer erheblichen Überschreitung der absoluten Obergrenze sowie zu einem Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil führt.

(1) Erhebliches Überschreiten der absoluten Obergrenze

Die auf der Grundlage des Wähler- und Zuwendungsanteils zu errechnende Summe der staatlichen Mittel hat 1995–1997 die absolute Obergrenze von 230 Mio. Deutsche Mark um jeweils etwa 40 % (vgl. Tabelle 13) überschritten, mit der Wirkung, daß diese Summe nach der

Schaubild 10

Überschüsse bzw. Defizite der Parteien bezogen auf die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben



Regelung des § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG stets auf 230 Mio. Deutsche Mark gekappt werden muß.

Diese Kappung der errechneten Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil führt dazu, daß die einzelne Partei pro Wählerstimme und pro Deutsche Mark Zuwendung effektiv weniger staatliche Leistungen erhält als in § 18 Abs. 3 PartG angegeben. Die Abweichung von den im Gesetz genannten Beträgen wird um so größer, je mehr die für die Gesamtheit der Parteien errechnete Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil die absolute Obergrenze überschreitet. Dadurch verliert die Berechnung der Verteilung der staatlichen Leistungen die Transparenz, die im Gesetz ursprünglich angelegt war. Die in § 18 Abs. 3 PartG angegebene staatliche Leistung pro Wählerstimme und pro Deutsche Mark Zuwendung entspricht nicht der tatsächlichen Leistung und dient nur noch als Berechnungsgrundlage.

Nach Auffassung der Kommission hat der Gesetzgeber bei der Festlegung der Berechnungsgrundlagen deren Auswirkungen in der Praxis noch nicht richtig einschätzen können, weil es zu diesem Zeitpunkt kein hinreichendes Datenmaterial über die für die Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung relevanten Zuwendungen gab.

Die bei der praktischen Anwendung der Berechnungsgrundlagen zutage getretenen Ergebnisse geben nach Auffassung der Kommission Anlaß, zu prüfen, wie durch eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen die regelmäßige und erhebliche Überschreitung der absoluten Obergrenze vermieden werden kann.

Die Kommission hat hierzu unterschiedliche Möglichkeiten diskutiert, so unter anderem eine Verminderung der Relation zwischen Zuwendungsvolumen und staatlicher Teilfinanzierung, aber auch eine Neubestimmung der Berücksichtigungsfähigkeit von Zuwendungsbeträgen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht die Kommission jedoch vom Vorschlag einer Gesetzesänderung ab und empfiehlt, die konkrete Entwicklung des aufgezeigten Trends weiter zu beobachten.

(2) Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil

Das zugunsten des Zuwendungsanteils wirkende Ungleichgewicht zwischen Wähler- und Zuwendungsanteil (vgl. Tabelle 14) führt in Verbindung mit dem Umstand, daß die Summe aus Wähler- und Zuwendungsanteil regelmäßig die absolute Obergrenze überschreitet, zu Ergebnissen, die weiterer Betrachtung bedürfen. Weil der berechnete Zuwendungsanteil aller Parteien 1997 mit 200,6 Mio. DM 87,2 % des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen von 230 Mio. DM erreicht hat, hätten die Parteien selbst bei einer nur geringfügigen Wahlbeteiligung von weniger als einem Sechstel der Wahlberechtigten einen Anspruch auf den Gesamtbetrag der zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen gehabt. Selbst wenn die absolute Obergrenze an die Preisentwicklung bei den parteittypischen Ausgaben angepaßt worden wäre und dann bei 244 490 000 DM gelegen hätte, wäre für den Anspruch auf den Gesamtbetrag lediglich eine Wahlbeteiligung von weniger als einem Viertel der Wahlberechtigten erforderlich gewesen.

Dies erscheint mit dem Grundgedanken der gesetzlichen Regelung und der ihr zugrunde liegenden Rechtspre-

chung des Bundesverfassungsgerichts kaum vereinbar. Danach soll die Art und Weise der Parteienfinanzierung die gesellschaftliche Verwurzelung festigen, und „der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliederbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden [...] Anteil in den Verteilungsmaßstab“ eingehen[42]).

Wenn sich diese Zahlen in den nächsten Jahren bestätigen sollten, wäre nach Auffassung der Kommission zu prüfen, wie die Berechnungsgrundlagen so gestaltet werden können, daß die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme des Gesamtvolumens der staatlichen Leistungen nicht weitgehend schon durch einen hohen Zuwendungsanteil erfüllt werden können. Dafür wäre es zunächst erforderlich, daß die Berechnungsgrundlagen die absoluten Obergrenze allenfalls geringfügig überschreiten.

Darüber hinaus sollten die Berechnungsgrundlagen nach Auffassung der Kommission so zugemessen werden, daß sie zu einer Gleichgewichtung des Wähler – und des Zuwendungsanteils führen. Sowohl die Höhe des Wähleranteils wie die des Zuwendungsanteils sind Ausdruck der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft.

Beide Berechnungsgrundlagen für die staatliche Teilfinanzierung bieten den Parteien gewichtige Anreize zur Stärkung ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung. Nach Auffassung der Kommission kommt ihnen gleiches Gewicht zu.

So ist jede Wählerstimme, die für eine Partei abgegeben wird, Ausdruck der Resonanz und Akzeptanz, die die jeweilige Partei beim Wähler findet.

Auch der an die Zuwendungen anknüpfende Finanzierungsanteil kann einen Beitrag zur stärkeren gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien leisten. Die Höhe der Zuwendungen, die die Parteien in Form von Mitgliedsbeiträgen oder Spenden – insbesondere der Summe der kleineren Spenden – erhalten, ist Ausdruck des Interesses der Zuwender an dem Wirken der Parteien.

Ein gleiches und gleichbleibendes Gewicht von Wählerstimmen und Zuwendungen ließe sich durch Aufteilung des verfügbaren Gesamtbetrages, der durch die Höhe der absoluten Obergrenze festgelegt ist, gesetzlich absichern. Ein Teilbetrag von jeweils 50 % der absoluten Obergrenze könnte dann für die Verteilung der staatlichen Mittel entsprechend dem Anteil der Parteien an der Zahl der Wählerstimmen oder der erzielten Zuwendungen aus privaten Mitteln zur Verfügung stehen. Auch hier hält die Kommission eine Entscheidung über eine Änderung der gegenwärtigen Regelung angesichts der bisher zu schmalen Datenbasis noch für verfrüht.

d) Indikatoren für Verwurzelung der Parteien

Die gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung sollte nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts[43]) u. a. die Funktion haben, „durch die Art ihrer Finanzierung die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu festigen“, indem sie „die Parteien nicht aus der Notwendigkeit entläßt, sich um Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen [...]“.

Als Indikatoren dafür, ob und inwieweit es den Parteien gelungen ist, ihre gesellschaftliche Verwurzelung zu festigen, kommen neben der Zahl der Wählerstimmen auch die Summe der Einnahmen aus Kleinspenden sowie Mitgliedsbeiträgen und deswegen auch die Entwicklung der Mitgliederzahlen in Betracht.

Ob und inwieweit ein Wirkungszusammenhang zwischen der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung einerseits und der Einnahmeentwicklung bei Kleinspenden und Mitgliedsbeiträgen sowie der Entwicklung der Mitglieder – und Wählerzahlen andererseits hergestellt werden kann, ist im Einzelfall schwer zu begründen, da auch andere Rahmenbedingungen die Entwicklung dieser Indikatoren beeinflussen.

Am naheliegendsten ist die Annahme eines unmittelbaren Wirkungszusammenhangs zwischen der gesetzlichen Neuregelung der Berechnungsgrundlagen für die staatliche Parteienfinanzierung sowie der Entwicklung der Einnahmen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen . Diese Indikatoren für die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien sind von den Parteien noch am wirkungsvollsten zu beeinflussen.

Das bisher vorliegenden Zahlenmaterial über die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Parteien aus Spenden (Tabelle 5) und Mitgliedsbeiträgen (Tabelle 6) sowie der Zuwendungen bis 6 000,– DM (Tabelle 12) seit dem Wirksamwerden der gesetzlichen Neuregelung am 1. Januar 1994 läßt – nicht zuletzt weil bislang die Wahljahre 1998 (Bundestagswahl) und 1999 (Wahl des Europäischen Parlaments sowie zahlreiche Landtagswahlen) fehlen – noch keine Aussage darüber zu, ob die neuen Berechnungsgrundlagen mit ihren Anreizen zum Einwerben von Zuwendungen es den Parteien ermöglichen, insgesamt mehr Zuwendungen in der Form von Spenden und Mitgliedsbeiträge einzuwerben. Zwar ist es den Parteien gelungen, das Durchschnittsbeitragsniveau der Mitglieder seit 1994 anzuheben (vgl. Tabelle 11). Dies fand jedoch vor dem Hintergrund rückläufiger Mitgliederzahlen[44]) statt (vgl. Tabelle 10) und kann daher nicht isoliert als Ausdruck einer stärkeren gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien gewertet werden.

B. Voraussetzungen für einen Anspruch auf staatliche Leistungen

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Als Voraussetzung für einen Anspruch der Parteien auf staatliche Teilfinanzierung schreibt das Parteiengesetz einen in § 18 Abs. 4 PartG genauer definierten Mindesterfolg bei den letzten Wahlen sowie eine ordnungsgemäße Beteiligung am gesetzlichen Festsetzungsverfahren nach § 19 PartG vor:

[42]) BVerfGE 85, 264, 292.
[43]) BVerfGE 85, 264, 292.
[44]) Zur Entwicklung der Mitgliederzahlen vgl. auch Abschnitt III A 2 c (2).

a) Materiellrechtliche Voraussetzung: Erfolg bei Wahlen

Wie hoch der Wahlerfolg einer Partei sein muß, um ihr einen Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung zu eröffnen, hängt nach § 18 Abs. 4 PartG zunächst davon ab, ob die jeweilige Partei zur jeweils letzten Europawahl, Bundestagswahl oder einer der 16 Landtagswahlen mit einer Landesliste von Kandidaten angetreten ist oder nicht.

Ist eine Partei mit einer Landesliste angetreten und hat sie nach dem Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 von Hundert oder einer Landtagswahl mindestens 1,0 von Hundert der insgesamt für die jeweilige Wahl abgegebenen gültigen Stimmen erreicht, dann erhält sie nach § 18 Abs. 4 Satz 1, 1. Halbsatz i.V.m. § 18 Abs. 3 Nr.1 und 3 PartG rechnerisch eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme sowie 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die die Partei ausweislich ihres Rechenschaftsberichtes vom Vorjahr als Zuwendung erhalten hat. Dabei werden bei den Zuwendungen jedoch nur solche bis zu 6 000 Deutsche Mark je natürlicher Person und Jahr berücksichtigt.

Eine Partei, für die in einem Land keine Landesliste zugelassen war, die jedoch nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 von Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht hat, erhält nach § 18 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG für jede für sie in einem solchem Wahlkreis abgegebene gültige Stimme eine Deutsche Mark rechnerisch zuerkannt.

Unabhängig davon, ob für die jeweilige Partei eine Liste zugelassen war oder nicht, erhält sie unter den oben genannten Voraussetzungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 PartG für die von ihr insgesamt erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.

Parteien nationaler Minderheiten sind gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG von dem Erfordernis des Mindestwahlerfolges befreit.

b) Formellrechtliche Voraussetzung: Antrag und Vorlage des Rechenschaftsberichts

Das Festsetzungsverfahren dient der Verteilung des durch die absolute Obergrenze zur Zeit auf insgesamt 230 Mio. Deutsche Mark beschränkten Gesamtvolumens der staatlichen Teilfinanzierung an die Parteien entsprechend ihrem Wähler- und Zuwendungsanteil.

Zur Teilnahme an diesem Verfahren haben die Parteien gemäß § 19 Abs. 1 PartG bis zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages die Festsetzung und die Auszahlung der staatlichen Mittel schriftlich zu beantragen. Danach eingehende Anträge bleiben gemäß § 19 Abs.1 Satz 2 PartG unberücksichtigt mit der Wirkung, daß der materiellrechtlich grundsätzlich mögliche Zahlungsanspruch für das entsprechende Jahr nicht mehr geltend gemacht werden kann und damit der Partei auch materiellrechtlich nicht mehr zusteht.

Berechnungsgrundlage für die Festsetzung der Höhe der staatlichen Mittel sind gemäß § 19 Abs. 3 PartG die von den anspruchsberechtigten Parteien bis einschließlich zum 31. Oktober des laufenden Jahres erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie bei der jeweils letzten Landtagswahl und die in den Rechenschaftsberichten veröffentlichten Zuwendungen des jeweils vorangegangenen Jahres.

Damit der Präsident des Deutschen Bundestags – wie in § 19 Abs. 2 PartG vorgeschrieben – jährlich zum 1. Dezember die Höhe der staatlichen Mittel für jede der anspruchsberechtigten Parteien für das laufende Jahr festsetzen kann, ist es erforderlich, daß die Rechenschaftsberichte der Parteien für das vorangegangene Jahr mit den Angaben über die Höhe der Zuwendungen rechtzeitig vorliegen.

Liegt der Rechenschaftsbericht einer Partei für das vorangegangene Jahr nicht so rechtzeitig vor, daß er für die Festsetzung zum 1. Dezember berücksichtigt werden kann, werden für die Berechnung der den übrigen Parteien zuzuerkennenden Mittel die Zuwendungen aus dem zuletzt vorgelegten Rechenschaftsbericht gemäß § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG vorläufig zugrunde gelegt. Für die „säumige“ Partei werden keine Mittel festgesetzt, da nach § 23 Abs. 4 PartG hierfür die Vorlage des Rechenschaftsberichts Voraussetzung ist.

Wird der Rechenschaftsbericht für das vorangegangene Jahr jedoch nicht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres ordnungsgemäß eingereicht, erfolgt die Festsetzung für die anderen Parteien endgültig ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die Partei, die ihren Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hat. Für die säumige Partei bedeutet dies, daß sie ihren Anspruch auf staatliche Mittel insoweit verliert, als er sich aus den Zuwendungen der Partei errechnet. Der Anspruch auf die aus dem Wahlerfolg resultierenden staatlichen Mittel bleibt der Partei dagegen zunächst erhalten. Hat sie ihren Rechenschaftsbericht auch nicht bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres eingereicht, verliert sie gemäß § 23 Abs. 4 PartG ihren gesamten Anspruch auf staatliche Mittel für das betreffende Jahr, also auch den sog. Wählerstimmenzuschuß; die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert.

2. Auswirkungen und Bewertung der Neuregelung

a) Materiellrechtliche Voraussetzungen

Die Gestaltung der materiellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Mittel in § 18 Abs. 4 PartG hat einerseits die Zugangsschwelle so niedrig zu halten, daß eine weitgehende Offenheit des politischen Prozesses und eine weitgehende Wettbewerbsgleichheit für die politischen Parteien gewährleistet ist, andererseits aber auch zu gewährleisten, daß die Hürde auch nicht so niedrig ist, daß eine Kandidatur allein schon aus wirtschaftlichen Gründen lohnend erscheint.

Auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Regelung gehörten 1996 von den insgesamt siebenunddreißig Parteien, die bis zum 31. Dezember 1996 beim Bundes-

wahlleiter registriert waren und seit 1990 einen Rechenschaftsbericht abgegeben haben,[45]) 18 Parteien zum Kreis der Parteien, die einen Anspruch auf staatliche Leistungen haben. Im einzelnen waren dies in der Reihenfolge des Wahlerfolges: SPD, CDU, GRÜNE, CSU, F.D.P. und PDS sowie REP, GRAUE, ÖDP, BFB, APD, STATT Partei, DVU, BP, AFB, WSH, Forum[46]) und SSW als Vertretung einer nationalen Minderheit gemäß § 18 Abs. 4 Satz 3 PartG. Über den Kreis der sechs im Bundestag vertretenen Parteien hinaus gehören somit zwölf weitere Parteien zum Kreis der nach dem Parteiengesetz Anspruchsberechtigten.

Nach Auffassung der Kommission zeigt die Tatsache, daß neben den im Bundestag vertretenen Parteien zwölf weitere einen Anspruch auf staatliche Mittel haben, daß eine hinreichende Offenheit des politischen Prozesses gewährleistet und damit die materiellrechtliche Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen angemessen ist.

Zudem läßt die Zahl der anspruchsberechtigten Parteien nicht darauf schließen, daß die Gewährung eines rechtlichen Anspruchs auf staatliche Leistungen einen erwerbswirtschaftlichen Anreiz zur Gründung von Parteien bietet. Ein Hindernis für solche theoretischen Mißbrauchsmöglichkeiten setzt bereits die in § 18 Abs. 5 PartG geregelte relative Obergrenze. Danach darf die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung die Summe der jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten.

b) Formellrechtliche Voraussetzungen

(1) Versäumung der Antragsfrist

Die in § 19 Abs. 1 PartG vorgesehene Ausschlußfrist für den Antrag auf Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel hat in mehreren Fällen zu einem Anspruchsverlust der betroffenen Parteien geführt.

Im Jahr 1994 versäumten es die Parteien DIE REPUBLIKANER sowie NEUES FORUM, rechtzeitig den Antrag auf Festsetzung der staatlichen Mittel zu stellen. Im Jahr 1995 versäumten DIE GRAUEN sowie der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) die Antragsfrist.[47])

In einem weiteren Fall ist es strittig, ob die F.D.P die formellen Anspruchsvoraussetzungen für das Jahr 1996 erfüllt hat. Der Rechtsstreit ist zur Zeit noch in zweiter Instanz beim OVG Münster anhängig.

Darüber hinaus verlor die APD gemäß § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG endgültig ihren Anspruch auf staatliche Mittel für 1995, da sie bis zum 31. Dezember 1996 keinen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht für 1994 eingereicht hatte[48]).

Soweit der Anspruchsverlust in den vorgenannten Fällen bestands- bzw. rechtskräftig feststand, wurden die Mittel in das Finanzierungsvolumen der anspruchsberechtigten Parteien einbezogen.[49])

[45]) Vgl. Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlage 1a.
[46]) Vgl. Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlage 41.
[47]) Vgl. Drucksache 13/8888, S. 64.
[48]) Vgl. Drucksache 13/8888, S. 65.
[49]) Vgl. Drucksache 13/8888, unter Ziffer 6.3.1.

Nach Auffassung der Kommission gibt die wiederholte Versäumung der Antragsfrist durch anspruchsberechtigte Parteien Anlaß zu der Frage, ob die formellrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen überprüft und abgeändert werden sollten. Der Verlust eines ganzen Jahresbetrages an staatlichen Mitteln, der in der Regel etwa ein Drittel der Jahreseinnahmen einer Partei ausmacht, kann bei einer Partei, die einen laufenden Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten hat, zu existentiellen Schwierigkeiten führen.

Angesichts der besonderen Funktion und Bedeutung, die Artikel 21 GG den Parteien im Prozeß der politischen Willensbildung zuweist, erscheint es nach Auffassung der Kommission geboten, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die verfahrensmäßigen Abläufe so zu gestalten, daß die Gefahr eines unbeabsichtigen Anspruchsverlustes minimiert und in der Praxis so gut wie ausgeschlossen werden kann.

Die Kommission gibt zu bedenken, ob sich dies nicht zum einen durch eine Vereinfachung des Antragsverfahrens und zum anderen durch eine transparentere Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens im Wege der Kürzung und Vereinfachung der Verfahrensabläufe erreichen ließe.

Für eine *Vereinfachung des Antragsverfahrens* spricht, daß die rechtlich gebotene Unterscheidung zwischen dem Antrag auf Festsetzung der staatlichen Mittel einerseits und dem Antrag auf Abschlagszahlung (vgl. Abschnitt C1) andererseits in der Praxis so lebensfremd erscheint, daß den juristisch nicht Vorgebildeten nicht ohne weiteres einleuchtet, daß mit der Beantragung von Abschlagszahlungen juristisch nicht zugleich auch der Wille zur endgültigen Feststellung und Auszahlung der staatlichen Mittel zum Ausdruck gebracht ist. Ein derartiges Unverständnis der rechtlichen Regelung scheint auch die bisherigen Fällen der Fristversäumung verursacht zu haben. Dem könnte nach Auffassung der Kommission begegnet werden, indem die beiden unterschiedlichen Anträge durch einen einheitlichen Antrag auf staatliche Leistung ersetzt werden: Danach wäre mit jedem Antrag auf staatliche Leistungen, der vor dem 30. September des jeweils laufenden Jahres gestellt würde, zugleich die Feststellung und Auszahlung der staatlichen Leistungen beantragt wie auch die Auszahlung aller fälligen Abschlagszahlungen.

Für eine *transparentere Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens* durch eine Kürzung und Vereinfachung der Verfahrensabläufe spricht, daß den Parteien als Antragsteller deutlicher wird, zu welchem Zeitpunkt sie bestimmte Mitwirkungspflichten zu erfüllen haben, um ihren Anspruch auf staatliche Leistungen zu sichern.

Die gegenwärtige gesetzliche Ausgestaltung des Festsetzungsverfahrens (vgl. oben III B 1 b) sieht für den Fall, daß eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht rechtzeitig vorlegt, einen abgestuften Sanktionsmechanismus vor, der dazu führt, daß das Festsetzungsverfahren für die säumige Partei nicht innerhalb der sonst vorgesehenen drei Monate zum Abschluß gebracht werden, sondern bis zu einem Jahr länger dauern kann. Zudem ist kein zwingender Grund erkennbar, warum nach der

gegenwärtigen Rechtslage eine säumige Partei bei der am Ende des jeweils laufenden Jahres für die anderen Parteien vorzunehmenden Festsetzung zwar ihren Zahlungsanspruch verliert soweit er auf dem Zuwendungsanteil beruht, nicht jedoch auch den, der auf dem Wählerstimmenanteil basiert. Diese Regelung wirkt sich für die sich ordnungsgemäß verhaltenden Parteien nachteilig aus, weil die auf den Wählerstimmenanteil der säumigen Partei entfallenden staatlichen Mittel ihnen selbst dann nicht mehr zur Verfügung stehen, wenn die säumige Partei ihren Anspruch am Ende des nachfolgenden Jahres endgültig verliert. Dieses weitgehende und nicht zwingend gebotene Entgegenkommen gegenüber den säumigen Parteien macht das Feststellungsverfahren komplizierter und länger, als es sonst erforderlich wäre. Auch die Unterscheidung zwischen der vorläufigen Festsetzung zum 1. Dezember und der endgültigen Festsetzung nach dem 31. Dezember erschwert das Verständnis des Verfahrensablaufes.

Die Kommission gibt zu bedenken, ob ein Festsetzungsverfahren, das durch die nachfolgenden Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist, den berechtigten Interessen der Verfahrensbeteiligten nicht eher entspricht .

- Die Parteien reichen einen Antrag auf staatliche Leistung, der sowohl die Funktion des bisherigen Festsetzungsantrags wie auch die des bisherigen Antrags auf Abschlagszahlung umfaßt – sowie den Rechenschaftsbericht des Vorjahres bis zum 30. September des laufenden Jahres ein.
- Die Bundestagsverwaltung trifft zum 28. Februar des folgenden Jahres abschließend die Feststellungen über die Zahlungsansprüche der Parteien.
- Sofern ein Rechenschaftsbericht nicht rechtzeitig eingereicht werden konnte oder ein rechtzeitig eingereichter Rechenschaftsbericht nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann der Präsident des Bundestages die Frist aus besonderen Gründen jeweils um bis zu drei Monaten verlängern.
- Die säumige Partei verliert ihren Anspruch dann, wenn sie bis zum 30. September des laufenden Jahres keinen Antrag auf staatliche Leistung gestellt hat oder wenn sie bis zu diesem Datum keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat und auch keine Fristverlängerung beantragt hat oder wenn sie nicht innerhalb einer ihr eingeräumten Nachfrist einen mit Mängeln behafteten Rechenschaftsbericht nachbessert.
- Die Jahresabschlußzahlung wird jeweils im März des Folgejahres ausgezahlt. An die Stelle der bisher in der Regel im Januar ausgezahlten Jahresabschlußzahlung tritt eine vierte Abschlagszahlung für das Vorjahr.

(2) Vorgelegter Rechenschaftsbericht nicht ordnungsgemäß

Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel werden Zuwendungen gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG nicht berücksichtigt, wenn der Rechenschaftsbericht einer Partei nicht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres eingereicht wird. Diese Regelung hat nach einem Bericht der Bundestagspräsidentin[50]) in der Praxis zu Anwendungsproblemen geführt, wenn eine Partei zwar einen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, dieser jedoch nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht. In diesem Fall ist rechtlich unklar, ob bei diesem Tatbestand der Rechenschaftsbericht als eingereicht gilt oder nicht. Wenn der Rechenschaftsbericht in diesem Fall als eingereicht gelten sollte, stellt sich darüber hinaus die Frage, bis zu welchen Ausmaß der Fehlerhaftigkeit ein Bericht als eingereicht gilt.

Die Präsidentin des Deutschen Bundestages hat in ihrem Bericht über die Rechenschaftsberichte der Parteien[51]) darauf hingewiesen, daß die unklare Rechtslage, ob ein Rechenschaftsbericht auch dann als fristgerecht im Sinne des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG eingereicht gilt, wenn er nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht, zu Problemen bei der Anwendung des Parteiengesetzes führt.

Die Kommission ist der Auffassung, daß eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, die klarstellen sollte, daß ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gilt, wenn er den im Parteiengesetz zu definierenden wesentlichen Vorschriften entspricht. Die gegenwärtigen Anwendungsprobleme sind nach Auffassung der Kommission nicht im Wege der Gesetzesauslegung zu bewältigen. Darüber hinaus kann die Regelung in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG bei den Parteien auch zu Unsicherheiten darüber führen, welche Anforderungen bei der Vorlage der Rechenschaftsberichte erfüllt werden müssen, weil sie von den in § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG genannten Anforderungen abweicht.

C. Auszahlungsmodalitäten

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Bei den Auszahlungsmodalitäten unterscheidet das Gesetz zwischen den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages jährlich festzusetzenden staatlichen Mitteln, die den Parteien endgültig zustehen (§ 19 Abs. 1 und 2 PartG) und den Mitteln, die den Parteien auf Antrag als Abschlagszahlungen für das laufende Jahr vorläufig zu gewähren sind (§ 20 Abs. 1 und 3 PartG).

Die Parteien haben sowohl die Abschlagszahlungen wie auch die Festsetzung und Auszahlung der den Parteien endgültig zustehenden staatlichen Mitteln jeweils beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 und § 20 Abs. 1 Satz 1 PartG).

Die Mittel werden gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1 PartG vom Bund durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages ausgezahlt, sofern es sich nicht um Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen handelt, die von den Ländern an den jeweiligen Landesverband auszuzahlen sind.

---

[50]) Bericht über die Rechenschaftsberichte 1994 und 1995 sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes, Drucksache 13/8888, Ziffer 4.3.1, Seite 27.

[51]) Drucksache 13/8888, Ziffer 4.3.1, S. 27.

Die vom Bund auszuzahlenden staatlichen Mittel werden jeweils an den Bundesverband der Partei ausgezahlt, bei Landesparteien an den Landesverband (§ 19 Abs. 8 Satz 2 PartG).

Soweit Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten gültigen Stimmen auszuzahlen sind, teilt der Präsident des Deutschen Bundestages den Ländern gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 PartG die auf die Landesverbände der Parteien entfallenden Beträge verbindlich mit. Die Auszahlung des Betrags von 1,00 Deutsche Mark je Stimme erfolgt dann gemäß § 21 Abs. 1 Satz 1, 19 Abs. 8 Satz 1 PartG durch die Länder an den jeweiligen Landesverband.

Die von den Parteien beantragten Abschlagszahlungen sind gemäß § 20 Abs. 1 Satz 3 PartG zum 15. Februar, zum 15. Mai sowie zum 15. August zu zahlen und dürfen jeweils 25 von Hundert der Gesamtsumme der für das Vorjahr für die jeweilige Partei festgesetzten Mittel nicht überschreiten. Der Antrag auf Abschlagszahlung ist gemäß § 20 Abs. 2 PartG schriftlich bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bis zum 15. Tag des jeweiligen Vormonats zu stellen. Danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt. Der Antrag kann aber für mehrere Abschläge des Jahres gleichzeitig gestellt werden.

Die Abschlagszahlungen sind gemäß § 20 Abs. 3 PartG zurückzuzahlen, soweit sie den festgesetzten Betrag überschreiten oder ein Anspruch nicht entstanden ist.

Überschreitet umgekehrt der festgesetzte Betrag die Summe der Abschlagszahlungen, so ist gemäß § 21 Abs. 1, 19 Abs. 7 PartG der Differenzbetrag als sog. Abschlußzahlung an die jeweilige Partei auszuzahlen.

Wird gemäß § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG eine vorläufige Festsetzung der an die Parteien auszuzahlenden Mittel erforderlich und weichen die bei der endgültigen Festsetzung ermittelten Beträge davon ab, so sind die Differenzbeträge gemäß § 19 Abs. 4 Satz 4 PartG mit der nächsten Abschlagszahlung an die Parteien zu verrechnen. Ist eine Verrechnung nicht möglich, sind die Beträge auszugleichen.

2. Auswirkungen und Bewertung

Bei der Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über die Auszahlungsmodalitäten entstand lediglich in einem Fall ein Problem dadurch, daß die SPD es versäumte, die Abschlagszahlung für das erste Quartal 1996 rechtzeitig zu beantragen. Der verspätete Antrag wurde von der Präsidentin des Deutschen Bundestages gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PartG nicht berücksichtigt[52]). Die SPD hatte jedoch gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PartG die Möglichkeit, mit der fristgerechten Beantragung der zweiten Abschlagszahlung auch die Zahlung des ersten Abschlags zu beantragen. Aufgrund eines entsprechenden Antrags der SPD wurde die erste Abschlagszahlung gemeinsam mit der zweiten ausgezahlt.[53])

Obwohl bei der Abwicklung der Abschlagszahlungen nur in einem Einzelfall praktische Probleme entstanden sind, schlägt die Kommission eine Vereinfachung des Auszahlungsverfahrens vor. Danach soll die im geltenden Recht vorgeschriebene Unterscheidung zwischen einem Festsetzungsantrag und einem Antrag auf Abschlagszahlung aufgegeben werden zugunsten eines einheitlichen Antrags auf Zahlung staatlicher Leistungen. Danach wäre mit jedem Antrag auf staatliche Leistungen, der vor dem 30. September des jeweils laufenden Jahres gestellt würde, zugleich die Feststellung und Auszahlung der staatlichen Leistungen beantragt wie auch die Auszahlung aller fälligen Abschlagszahlungen (vgl. Abschnitt III B 3 b (1)).

D. Parteiinterner Finanzausgleich

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung ist mit § 22 PartG eine Vorschrift zum parteiinternen Finanzausgleich in das Parteiengesetz aufgenommen worden. Danach haben die Bundesverbände der Parteien für einen angemessenen Finanzausgleich für ihre Landesverbände Sorge zu tragen.

Aus der Stellung dieser Vorschrift im Dritten Abschnitt des Gesetzes, der die Überschrift „Staatliche Finanzierung“ trägt, ergibt sich, daß sich die Forderung des Gesetzgebers ausschließlich auf den Bereich der staatlichen Finanzierung bezieht. Dabei läßt der Gesetzgeber jedoch offen, wie ein angemessener Finanzausgleich auszusehen hat.

2. Auswirkungen

Die staatlichen Mittel werden – abhängig vom Rechtsgrund der Zahlung – den Parteien gemäß §§ 21 Abs. 1, 19 Abs. 8 PartG zum Teil vom Bund an die Bundesparteien bzw. bei Landesparteien an den Landesverband ausgezahlt, zum Teil von den Ländern an die Landesverbände. Welche Verbandsebene der Partei die staatlichen Mittel im Ergebnis erhält, entscheiden die Parteien in der Regel aufgrund entsprechender Satzungsregelungen.

Dabei haben die Parteien den innerparteilichen Finanzausgleich für die staatlichen Mittel zum Teil sehr unterschiedlich geregelt. Die nachfolgenden Zahlen zeigen anhand der Bundestagsparteien beispielhaft, wie sich der innerparteiliche Finanzausgleich auf die Beteiligung der verschiedenen Verbandsebenen an den staatlichen Mitteln auswirkt.

Bei der SPD verblieben nach dem innerparteilichen Finanzausgleich von den staatlichen Mitteln, die an den Bundesverband sowie die Landesverbände ausgezahlt worden waren, in den Jahren 1995 und 1996 32,6 % bzw. 32,7 % der staatlichen Mittel bei den Landesverbänden und 67,4 bzw. 67,3 %[54]) beim Bundesverband. In den Jahren seit 1992 konnte der Bundesverband der SPD mit den Einnahmen aus staatlichen Mitteln im Jahresdurchschnitt 58,1 % seiner Ausgaben abdecken, die Landesverbände 34,1 %.[55])

---

[52]) Vgl. Drucksache 13/8888, Anhang I, Anlage 42a.
[53]) Ebenda.

[54]) Schriftliche Auskunft der Bundesschatzmeisterin der SPD vom 17. Dezember 1997.
[55]) Ebenda.

Bei der CDU verbleiben seit 1996 33 % der gesamten Einnahmen aus staatlichen Mitteln, die von der Bundestagsverwaltung und den Landtagsverwaltungen gezahlt werden, bei den Landesverbänden, beim Bundesverband 67 %[56]). Die Bedeutung der staatlichen Mittel für die Finanzierung der Bundespartei zeigen die Zahlen für das Jahr 1995 und 1996: Danach konnte die CDU mit staatlichen Mitteln in Höhe von 53,4 Mio. DM bzw. 48,6 Mio. DM 86,4 % bzw. 86,9 % der Ausgaben der Bundespartei finanzieren[57]). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Einnahmen der Bundespartei aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und staatlichen Mitteln in diesen Jahren um 9,4 % bzw. 14,1 % über den Ausgaben lagen[58]). Dies dürfte u.a. darauf zurückzuführen sein, daß die Bundesparteien in Jahren ohne Bundestagswahlkampf Rücklagen für den nächsten Wahlkampf bilden.

Bei der CSU entfällt der in § 22 PartG vorgesehene Finanzausgleich zwischen Bundesverband und Landesverbänden, da die Organisationsstruktur der CSU aus einer Landesgeschäftsstelle und den Untergliederungen der Partei besteht. Die staatlichen Mittel bleiben beim CSU-Landesverband, der damit in den Jahren 1995 und 1996 54 % bzw. 63 % seiner Ausgaben abdecken konnte[59]).

Bei der FDP konnte der Bundesverband mit den an ihn ausgezahlten staatlichen Mitteln in den Jahren 1995 und 1996 jeweils 57,3 % bzw. 53,7 % der Ausgaben der Bundespartei abdecken[60]). Die Landesparteien konnten mit den ihnen von den Landtagsverwaltungen direkt ausgezahlten Mitteln 1995 10,3 % und 1996 13,3 % ihrer Ausgaben decken[61]). Der F.D.P-Bundesverband hat von den staatlichen Mitteln, die an ihn ausgezahlt wurden, in den Jahren 1995 und 1996 jeweils 18,5 % bzw. 16,6 % an die Landesverbände weitergeleitet[62]). Die staatlichen Mittel, die unmittelbar an die Landesverbände ausgezahlt wurden, verblieben dort.

Bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verblieben nach dem innerparteilichen Finanzausgleich von den staatlichen Mitteln, die an den Bundesverband sowie die Landesverbände ausgezahlt worden waren, in den Jahren 1995 und 1996 73,26 % bzw. 72,44 % der staatlichen Mittel bei den Landesverbänden und 26,74 % bzw. 27,56 % beim Bundesverband[63]). Der Bundesverband konnte in den Jahren 1995 und 1996 jeweils 41,22 % bzw. 44,8 % seiner Ausgaben durch staatliche Mittel decken, die Landesverbände jeweils 46,3 % bzw. 64,6 %[64]).

Bei der PDS waren die Einnahmen der Bundespartei aus staatlichen Mitteln in den Jahren 1995 und 1996 jeweils höher als die Gesamtausgaben[65]). Eine Weiterleitung an nachgeordnete Gliederungen fand nicht statt. Bei den Landesverbänden deckten die Einnahmen aus staatlichen Mitteln, die ihnen von den Landtagsverwaltungen ausgezahlt wurden, in den Jahren 1995 und 1996 jeweils 22 % bzw. 9,6 % der Ausgaben[66]).

3. Bewertung

Sowohl die Zahlen über die Weiterleitung der staatlichen Mittel von den Bundesverbänden zu den Landesverbänden der im Bundestag vertretenen Parteien wie auch die Zahlen über den Finanzierungsanteil der staatlichen Mittel an den Ausgaben der Bundesverbände zeigen, daß die an die Bundesverbände der Parteien ausgezahlten staatlichen Mittel in der Regel überwiegend zur Finanzierung der Bundesverbände eingesetzt werden.

Die Kommission ist sich bewußt, daß für eine derartige Praxis des innerparteilichen Finanzausgleichs Gründe der innerparteilichen Verwaltungsökonomie sprechen. Da die Einnahmen der Bundesverbände der Parteien aus staatlichen Mitteln in der Regel hinter ihren Ausgaben zurückbleiben, müßte für staatliche Mittel, die an nachgeordnete Gliederungen weitergeleitet werden, kompensatorische Zahlungen der nachgeordneten Gliederungen aus deren Mitgliederbeitrags- oder Spendeneinnahmen geleistet werden. Andererseits erscheint es zweifelhaft, ob der Forderung des § 22 PartG nach einem angemessenen Finanzausgleich auch dann noch genüge getan wird, wenn im Einzelfall mehr als zwei Drittel der insgesamt an den Bundesverband und die Landesverbände einer Partei ausgezahlten staatlichen Mittel beim Bundesverband verbleiben.

Nach Auffassung der Kommission ist § 22 PartG in der gegenwärtigen Fassung nicht dazu geeignet, auf einen angemessenen innerparteilichen Finanzausgleich hinzuwirken. Er zeigt weder Maßstäbe dafür auf, was als „angemessener“ innerparteilicher Finanzausgleich anzusehen ist, er begründet keine Berichtspflichten, die den innerparteilichen Finanzausgleichs transparent machen könnten und er sieht keine Konsequenzen für den Fall eines unangemessenen innerparteilichen Finanzausgleichs vor. Nach Auffassung der Kommission kann § 22 PartG in der gegenwärtigen Fassung daher ohne jede Einbuße an Regelungswirkung gestrichen werden. Die Hilfestellung, die diese Norm beim Übergang von der alten Regelung (Wahlkampfkostenerstattung) zum geltenden Recht (staatliche Teilfinanzierung) zu erfüllen hatte, betrachtet die Kommission als erfüllt.

E. Steuerrechtliche Regelungen

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze[67]) wurden durch Artikel 4 und Artikel 5 des Gesetzes die §§ 10 b und § 34 g Einkommensteuergesetz (EStG) geändert sowie § 5 Abs. 1 Nr. 5 und § 9 des Körperschaftssteuergesetzes (KStG) neu gefaßt.

---

56) Schriftliche Auskunft der Bundesschatzmeisterin der CDU vom 18. Dezember 1997.
57) Ebenda.
58) Ebenda.
59) Schriftliche Auskunft der Schatzmeisterin der CSU vom 2. Dezember 1997.
60) Ebenda.
61) Ebenda.
62) Schriftliche Auskunft des Bundesschatzmeisters der F.D.P. vom 13. Januar 1998 und vom 28. Oktober 1998.
63) Schriftliche Auskunft des Bundesschatzmeisters von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10. August 1998.
64) Schreiben des Bundesschatzmeisters von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.
65) Schriftliche Auskunft des Bundesschatzmeisters der PDS vom 15. Dezember 1997.
66) Ebenda.
67) siehe Fn. 1.

Im einzelnen wurde in § 10b Abs. 2 EStG die Höhe der jährlich abzugsfähigen Mitgliedsbeiträge und Spenden an politische Parteien von 60 000,– DM auf 3 000,– DM bei Einzelveranlagung reduziert bzw. von 120 000,– DM auf 6 000,– DM bei Zusammenveranlagung von Ehegatten. In § 34g EStG wurde der Höchstbetrag möglicher Steuerermäßigungen bei Zahlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien und an unabhängige Wählervereinigungen von 600,– DM auf 1 500,– DM im Fall der Einzelveranlagung heraufgesetzt, für den Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten von 1 200,– DM auf 3 000,– DM.

Im Körperschaftssteuergesetz wurden § 5 Abs.1 Nr. 5 KStG und § 9 KStG neu gefaßt. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG ist nunmehr die Steuerbefreiung für Berufsverbände ohne öffentlich – rechtlichen Charakter, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist , für den Fall ausgeschlossen, daß sie Mittel von mehr als 10 vom Hundert der Einnahmen für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden. Durch die Änderung des § 9 KStG entfiel der Aufwendungsabzug bei Spenden an politische Parteien.

2. Auswirkungen/Bewertung

Zu welchen Auswirkungen die gesetzlichen Neuregelung der o. a. steuerrechtlichen Regelungen geführt hat, konnte die Kommission mangels verfügbarer Daten nicht feststellen. Zur Bewertung der Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung hätte die Kommission Daten und Informationen zu folgenden Fragen benötigt:

1. Wie viele Berufsverbände wurden für die Jahre 1994 bis 1996 gem. § 5 Abs. 1 Nr. 5 KStG zu einer Nachversteuerung von Parteispenden veranlagt?

   Wie hoch war in den einzelnen Jahren die veranlagte Gesamtsumme der auf 50 % der Zuwendungen festzusetzenden Körperschaftsteuer?

   Lassen sich für die Höhe der versteuerten Beträge sinnvolle Größenklassen (z. B. bis DM 5 000,–, DM 5 001 bis 10 000,–, DM 10 001 bis 20 000,–, über DM 20 000) bilden?

   Wie verteilen sich Häufigkeit und Gesamtsumme auf diese Größenklassen?

2. Wie vielen steuerpflichtigen Körperschaften ist für die Jahre 1988 bis 1993 eine Spende an politische Parteien gem. § 9 Nr. 3b KStG) steuermindernd anerkannt worden?

   Wie hoch war in den einzelnen Jahren die Gesamtsumme der als abziehbare Aufwendungen gem. § 9 KStG anerkannten Zuwendungen an politischen Parteien (Parteispenden)?

   Lassen sich für die Höhe dieser Parteispendenbeträge bei den einzelnen steuerpflichtigen Körperschaften sinnvolle Größenklassen (z. B. bis DM 5000,–, DM 5 001–10 000,–, DM 10 001–20 000,–, über DM 20 000) bilden?

   Wie verteilen sich Häufigkeit und Gesamtsumme auf diese Größenklassen?

3. Wie vielen Steuerpflichtigen (wenn möglich getrennt nach einzeln veranlagt und zusammen veranlagt) wurden für die Jahre 1988 bis 1996 Beiträge und Spenden an politische Parteien als Sonderausgaben gem. §10b Abs. 2 Satz 1 EStG anerkannt?

   Wie hoch war in den einzelnen Jahren die Gesamtsumme der als Sonderausgaben anerkannten Zuwendungen an politische Parteien?

   Lassen sich für die Höhe der Sonderausgaben bei den einzelnen Steuerpflichtigen sinnvolle Größenklassen (z. B. bei Zusammenveranlagung bis DM 6 000,–, DM 6 001–20 000,–, DM 20 001–40 000,–, DM 40 001–120 000; bei Einzelveranlagung bis DM 3 000,–, DM 3 001–10 000,–, DM 10 001–20 000,–, DM 20 001–60 000) bilden?

   Wie verteilen sich die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen und die Gesamtsumme der abzugsfähigen Sonderausgaben auf diese Größenklassen?

4. Wie vielen Steuerpflichtigen (wenn möglich getrennt nach einzeln veranlagt und zusammen veranlagt) wurde wegen Beiträgen und Spenden an politische Parteien für die Jahre 1990–1996 eine Steuerermäßigung nach § 34g EStG gewährt?

   Wie hoch war in den einzelnen Jahren die Gesamtsumme der Steuerermäßigungen nach § 34g EStG? Lassen sich für die Höhe der Steuermäßigung bei den einzelnen Steuerpflichtigen sinnvolle Größenklassen (z. B. bei Zusammenveranlagung bis DM 600,–, DM 601–1 200,–, DM 1 201–2 400,–, über DM 2 400; bei Einzelveranlagung bis DM 300,–, DM 301–600,–, DM 601–1 200,–, über DM 1 200) bilden?

   Wie verteilen sich die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen und die Gesamtsumme der Ermäßigung auf die Größenklassen?

Daten und Informationen zu den o. a. Fragen konnte die Finanzverwaltung nicht zur Verfügung stellen, weil eine systematische Auswertung der in den Finanzämtern bearbeiteten Steuererklärungen unter den o. a. Gesichtspunkten nicht stattfindet. Eine nachträgliche Ermittlung der Daten ist nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen nur mit einem unverhältnismäßigem Aufwand möglich, da dafür eine Auswertung aller in den örtlichen Finanzämtern seit 1994 bearbeiteten Steuererklärungen erforderlich wäre. Unter diesen Bedingungen mußte die Kommission darauf verzichten, zu beurteilen, wie der steuerrechtliche Teil der Neuregelung sich auf die betroffenen Körperschaften ausgewirkt hat bzw. von den Bürgern (und Steuerzahlern) angenommen wurde.

F. Transparenz durch Auskunfts- und Rechenschaftspflicht

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Die Parteien haben nach § 23 Abs.1 PartG über Herkunft und die Verwendung der ihnen innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossenen Mittel sowie über das Vermögen der Partei zum Ende des Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft zu legen. Wie dabei die Rechenschaftsbe-

richte der Parteien in Einnahmen-, Ausgaben- und Vermögensrechnung zu untergliedern sind, regelt § 24 PartG.

Für die Ausgabenrechnung sieht das Gesetz folgende Untergliederung vor:

1. Personalausgaben
2. Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes
3. Ausgaben für allgemeine politische Arbeit
4. Ausgaben für Wahlkämpfe
5. Zinsen
6. sonstige Ausgaben
7. Zuschüsse an Gliederungen
8. Gesamtausgaben nach Nummern 1–7.

2. Auswirkungen und Bewertung

Die Gliederung der Ausgabenrechnung der Rechenschaftsberichte nach weitgefaßten funktionalen Kategorien gewährt dem interessierten Bürger zwar erstmalig einen differenzierten Einblick in die laufenden Aufwendungen einerseits und die Wahlkampfkosten andererseits. Nach der Umstellung der öffentlichen Zuwendungen von der früheren Wahlkampfkostenerstattung auf eine staatliche Teilfinanzierung besteht dafür jedoch kein besonderer Bedarf. Andererseits sind für die Ermittlung der Preisentwicklung differenzierte Ausgabedaten erforderlich. Dazu eignen sich bisher lediglich die Ausgabenpositionen „Personalausgaben“ und „Zinsen“.

Nach Auffassung der Kommission ließe sich die Transparenz der Ausgabengliederung durch eine nach Waren- und Dienstleistungskategorien untergliederte Ausgabenrechnung erhöhen. Eine solche Untergliederung bietet insbesondere der von der Kommission erarbeitete Warenkorb der parteitypischen Ausgaben (vgl. Abschnitt III G 2 b (1)). Eine Übernahme dieser Untergliederung würde es zudem der Kommission ermöglichen, genaue Angaben über die Gewichtung der einzelnen Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben der Parteien zu erhalten. Dies wäre für die Ermittlung der Preisentwicklung durch die Kommission von großer praktischer Bedeutung, weil sie dadurch eine zuverlässigere und präzisere Grundlage für einen Warenkorb zur Berechnung des Preisindexes der parteitypischen Ausgaben erhielte.

Die Kommission hat deshalb erwogen, dem Gesetzgeber eine Untergliederung der Ausgabenrechnung der Rechenschaftsberichte nach den Ausgabenkategorien des von der Kommission festgestellten Warenkorbes der parteitypischen Ausgaben zu empfehlen. Nach ihrer Auffassung könnte den Parteien – und insbesondere ihren ehrenamtlich tätigen Funktionären auf örtlicher Ebene – eine solche Umstellung aber nur dann zugemutet werden, wenn damit keine Mehrbelastung gegenüber der bisherigen Berichterstattung verbunden wäre. In diesem Fall dürfte die Zahl der Berichtskategorien nicht über das bisherige Maß hinaus vergrößert werden. Dementsprechend müßte auf die bisherige Aufgliederung der Ausgaben nach Wahlkampfkosten und politischer Arbeit verzichtet werden. Darüber hinaus wäre sicherzustellen, daß nicht bei jeder Anpassung des Warenkorbes ein neues Berichtsschema erforderlich würde. Da dies nicht gewährleistet werden kann, hat die Kommission von einer Empfehlung an den Gesetzgeber abgesehen.

G. Stellungnahme zur Aufgabenstellung der Kommission

1. Gegenstand der gesetzlichen Neuregelung

Nach § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG, der durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 in das Parteiengesetz eingefügt wurde, beruft der Bundespräsident eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung.

Ihr gesetzlicher Auftrag umfaßt drei Aufgaben:

1. Die Kommission hat einen Warenkorb der parteitypischen Ausgaben festzulegen und auf dessen Grundlage einen Preisindex festzustellen (§ 18 Abs. 6 PartG).

   Der von der Kommission festzulegende Warenkorb soll ein Abbild der Ausgaben der Parteien sein und diejenigen Güter und Leistungen enthalten, die die Parteien zur Erfüllung ihrer in § 1 Abs. 2 PartG genannten typischen Aufgaben benötigen (§ 18 Abs. 6 Satz 2 PartG).

   Die Kommission hat anhand dieses Warenkorbes jährlich die Preissteigerungen für die parteitypischen Ausgaben festzustellen. Gemäß § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG waren diese Feststellungen erstmalig im Jahr 1995 bezogen auf das Jahr 1991 zu treffen. Das Ergebnis dieser Erhebung hat die Kommission dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vorzulegen.

2. Die Kommission hat gemäß § 18 Abs. 7 PartG dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorzulegen, wenn der Gesetzgeber eine Änderung der Struktur und der Höhe der staatlichen Finanzierung beabsichtigt, die über die von der Kommission festgestellten Preissteigerungen hinausgeht. Im Rahmen ihrer Empfehlungen soll sich die Kommission insbesondere auch mit der Frage befassen, „ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf eine Anpassung des Gesamtvolumens oder eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist“.

3. Die erste Kommission soll darüber hinaus beurteilen und prüfen, ob sich die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung in der Praxis bewährt und zu sachgerechten und angemessenen Ergebnissen führt. Dazu soll sie die Berechnungsgrundlagen und die Auswirkungen der Neuregelung prüfen. Bis zum 31. März 1999 hat die Kommission hierüber dem Deutschen Bundestag zu berichten. (Vgl. Artikel 6 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994).

2. Auswirkungen

a) Die Kommission

Im Frühjahr 1995 setzte Bundespräsident Roman Herzog die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung für die Dauer seiner Amtszeit ein.

Der gleichzeitig vom Bundespräsidenten bestellte Beirat wurde von der Kommission zu gemeinsamen Beratungen eingeladen. Die Kommission hatte damit die Möglichkeit, sich das Wissen und die Erfahrungen der Beiratsmitglieder aus der Praxis der parteipolitischen Arbeit zunutze zu machen.

Darüber hinaus führte die Kommission drei Anhörungen durch, in denen Schatzmeister von Parteien[68]) gezielt nach Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung befragt wurden.

b) Die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags

(1) Festlegung des Warenkorbes und Feststellung des Preisindexes

Die Kommission hat Ende 1995 ihren „Bericht zur Parteienfinanzierung 1995“[69]) beschlossen, in dem sie erstmalig den Warenkorb für die parteitypischen Ausgaben festlegte und den darauf basierenden Preisindex feststellte.

Zur Festlegung des Warenkorbes und zur Feststellung des Preisindexes waren folgende Arbeitsschritte zu bewältigen:

- Definition und Zusammenstellung derjenigen Waren und Dienstleistungen (Güter), die dem speziellen Warenkorb der Parteien zuzuordnen sind;
- Bemessung der Ausgabenanteile der einzelnen Güter des Warenkorbes im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Parteien (Gewichtung);
- Auswahl und Festlegung der Preisreihen für die im Warenkorb enthaltenen Güter;
- Ermittlung der Preise für die jeweiligen Jahre.

Die Erfüllung dieser Aufgaben führte zu einer Vielzahl praktischer Probleme, die im einzelnen in der Bundestagsdrucksache Drucksache 13/3574 dargelegt sind. Von besonderem Gewicht waren folgende Probleme:

- Der Kommission standen zur Feststellung des Warenkorbes der Parteien und zur Gewichtung der darin enthaltenen Güter keine statistisch oder sonst systematisch erhobenen Angaben über die Inanspruchnahme bestimmter Güter durch die Parteien und ihren kostenmäßigen Anteil an den Gesamtausgaben zur Verfügung. Sie war daher auf die Angaben der Parteien angewiesen.
- Bei der Ermittlung der Preise für die Güter des Warenkorbes fehlten für bestimmte Ausgabengruppen geeignete Preisreihen, insbesondere solche aus dem Bereich der Dienstleistungen, weil das Statistische Bundesamt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag – bisher fast ausschließlich die Preisentwicklung von Waren ermittelt.

Die Kommission hatte zur fristgerechten Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages 1995 angesichts der o. a. Probleme zunächst einen vorläufigen Warenkorb beschlossen, der sich lediglich aus sechs Gütergruppen zusammensetzte. Dies waren im einzelnen: Personal, Post, Telekom, Druckkosten, Mieten und sonstige Ausgaben.

Da der in diesem Warenkorb enthaltenen Ausgabenposition „sonstige Ausgaben“ mit 35 % ein vergleichsweise hohes Gewicht zukam, suchte die Kommission nach Möglichkeiten, den Warenkorb durch die Aufnahme weiterer Gütergruppen stärker aufzuschlüsseln. In ihrem „Bericht 1996“ wurde der Warenkorb dementsprechend um die Gütergruppen „EDV“, „Büromaterial“, „Kfz-Kosten“, „Reisekosten“ und „Medienkosten“ ergänzt und der Preisindex entsprechend angepaßt. Dabei wurden für die Gütergruppe „Medienkosten“, die in die Bereiche „privater Rundfunk“, „privates Fernsehen“, „Plakatierung“ sowie „Zeitungsanzeigen“ untergliedert ist, eigene Preisreihen ermittelt[70]).

Der Warenkorb und die dazugehörenden Preisreihen, die nunmehr die Grundlage für die Ermittlung des Preisindexes der parteitypischen Ausgaben darstellen, setzen sich wie folgt zusammen (siehe Schaubild 11).

(2) Jährliche Feststellung der Preissteigerungen

Die Kommission hat zur jährlichen Feststellung der Preissteigerungen den Preisindex der parteitypischen Ausgaben erstmalig 1995 festgestellt[71]). Dieser Preisindex wird in Umsetzung der Vorgaben des § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG als Jahresdurchschnittsindex berechnet. Als Basisjahr für die Berechnung des Preisindexes wird das Jahr 1991 (Indexwert 100) zugrundegelegt.

Nach § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG hat „...die Kommission *jährlich, erstmalig im Jahr 1995 bezogen auf das Jahr 1991* ...“ die Preissteigerungen bei den parteitypischen Ausgaben festzustellen. Aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der Regelung geht hervor, daß für die Ermittlung der Veränderung der Preise für parteientypische Waren- und Dienstleistungen keine stichtagsbezogenen, sondern jahresdurchschnittliche Preisniveaus als Referenzgrößen miteinander verglichen werden sollen. Dafür spricht auch eine wirtschaftliche Betrachtungsweise, da die Parteien die ihnen vom Staat für ein Jahr zur Verfügung gestellten Geldmittel nicht an einem bestimmten Tag einnehmen und ausgeben, sondern den größten Teil in drei gestaffelten Abschlägen für das laufende Jahr erhalten (§ 20 Abs. 1 PartG) und vor allem ihre Ausgaben über das Jahr verteilt anfallen und bezahlt werden müssen.

---

[68]) Zum Teilnehmerkreis gehörten die Schatzmeister von SPD, CDU, CSU, DIE GRÜNEN, F.D.P., PDS, Die Grauen, STATT-Partei und ÖDP.

[69]) Drucksache 13/3574.

[70]) Zum methodischen Vorgehen im Detail vgl. „Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1996“, Drucksache 13/7517 vom 15. April 1997.

[71]) Vgl. „Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1995“, Drucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996; weitere Feststellungen der Kommission über die Preisentwicklung in Drucksache 13/3862 vom 26. Februar 1996, Drucksache 13/7517 vom 15. April 1997 sowie Drucksache 13/10159 vom 17. März 1998.

Schaubild 11

Zusammensetzung des Warenkorbes

Güter	Gewichtung in %	Preisreihe
1. Personal	32	Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten der Gebietskörperschaften
2. Post	6	Teilindex „Brief- und Paketbeförderung durch die Deutsche Post (Postdienst)“
3. Telekom	4	Teilindex „Fernsprechgebühren“
4. Druckkosten	13	Teilindex „Druckereierzeugnisse“
5. Mieten	10	Teilindex „Wohnungsmieten inkl. NK (auch Mietwert der Eigentumswohnungen)“
6. EDV	5	Teilindex „Geräte und Einrichtungen für die automatischen Datenverarbeitung“
7. Büromaterial	2	Teilindex „Bürobedarf (Papier, Pappe, Schreibwaren)“
8. Kfz- Kosten	2	Teilindex „Kraftfahrer-Preisindex“
9. Reisekosten	4	Teilindex „Übernachtung“ zu $^1/_3$ Teilindex „Verzehr in Gaststätten“ zu $^1/_3$ Teilindex „Fremde Verkehrsleistungen“zu $^1/_3$
10. Medienkosten	9	Eigene Preisreihen, gewichtet zu je $^1/_4$, für privater Rundfunk privates Fernsehen Plakatierung Zeitungsanzeigen
11. Sonstiges	13	Teilindex Dienstleistungen

Die Kommission hat in ihrem „Bericht 1995“ auf die praktische Bedeutung ihrer Feststellungen hingewiesen[72]). Sie ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 264, 291) zur absoluten Obergrenze. Danach beschreibt die jährliche prozentuale Veränderung des Preisindexes zugleich den Höchstbetrag, um den die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Obergrenze der staatlichen Leistungen an die Parteien im Einklang mit der Verfassung angehoben werden kann, sofern nicht einschneidende Veränderungen der Verhältnisse weitergehende Anpassungen rechtfertigen.

Darüber hinaus hat die Kommission in ihrem „Bericht 1995“[73]) ihre Auffassung dargelegt, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur die nach dem 1. Januar 1994 eingetretene Veränderung des Geldwertes bei der Frage nach einer Erhöhung der absoluten Obergrenze berücksichtigt werden kann. Dies bedeutet, daß erst die für das Jahr 1994 und die nachfolgenden Jahre festzustellende Preisentwicklung in vollem Umfang bei der Frage einer Erhöhung der absoluten Obergrenze berücksichtigt werden kann .

[72]) Vgl. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1995“, Drucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996, Absatz C I 1, C I 2.

[73]) Vgl. „Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung 1995“, Drucksache 13/3574 vom 25. Januar 1996, Absatz C II 1.

Demgegenüber haben die Schatzmeister von SPD, CDU, CSU und F.D.P. in einem an die Kommission gerichteten gemeinsamen Schreiben vom 18. April 1996 die Auffassung vertreten, daß bereits die Preisveränderungen des Jahres 1992 (Basisjahr für Berechnungen: 1991) bei der Frage nach einer Anpassung der absoluten Obergrenze zu berücksichtigen sind: *„Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil jedoch entschieden, daß der Umfang der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 aus öffentlichen Mitteln zugeflossenen Beträge im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts im Jahre 1992 als hinreichend angesehen werden muß. Der daraus errechnete Mittelwert von 230 Mio. DM wurde dementsprechend als absolute Obergrenze festgelegt mit der Folge, daß diese damit praktisch seit dem Jahr 1989 eingefroren wurde. Der Gesetzgeber hat vor dem Hintergrund dieser Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Begrenzung der staatlichen Mittel bewußt das Jahr 1991 als Basis für die Preissteigerungsberechnungen gewählt.“*

Nach Auffassung der Kommission ist von der Frage, wie aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die absolute Obergrenze zu berechnen ist, die Frage zu unterscheiden, ab welchem Zeitpunkt nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die Preisentwicklung für die Frage einer Anpassung der absoluten Obergrenze

berücksichtigt werden kann. Nach Auffassung der Kommission geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß sich die Frage nach einer Anpassung der absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung nicht vor dem Inkrafttreten der Neuregelung der Parteienfinanzierung stellt. Seine Entscheidung, daß bis zur Neuregelung, längstens bis zum Jahresende 1993, die Mängel der bestehenden Rechtslage teilweise hinzunehmen seien (BverfGE 85, 264, 291, 326), stand zwar unter der Prämisse, daß andernfalls den Parteien ein wesentlicher Teil ihrer finanziellen Basis entzogen würde, ohne daß eine Ersatzlösung bereitstand. Zugleich läßt sie jedoch den Rückschluß zu, daß die Neuregelung bis Ende 1993 von der vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Höhe der absoluten Obergrenze auszugehen hat.

Da nach Auffassung der Kommission nur die ab dem 1. Januar 1994 eingetretene Veränderung des Geldwertes berücksichtigt werden kann, hatte die Kommission zu entscheiden, auf welches Basisjahr die Veränderungen des Parteien – Jahresdurchschnittspreisindexes zu beziehen sind, um die Spanne einer möglichen Erhöhung der absoluten Obergrenze zu errechnen. Wird als Basisjahr das Jahr 1993 zugrunde gelegt, beginnt die Feststellung der maßgeblichen Preisentwicklung mit den Feststellungen für den Jahresdurchschnitt 1994, würde demgegenüber das Jahr 1994 als Basisjahr zugrunde gelegt, begännen diese Feststellungen mit dem für das Jahr 1995 ermittelten Jahresdurchschnitt.

Die Kommission hat sich – ausgehend vom Prinzip des Jahresdurchschnittsindexes und der Regelung des § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG – für eine Berechnung des Preisindexes der parteitypischen Ausgaben auf der Grundlage des Jahres 1993 entschieden, um die Entwicklung der parteitypischen Preise im Jahr 1994 berechnen und in ihre Feststellungen einbeziehen zu können. Zur Berechnung der parteitypischen Preisentwicklung stehen der Kommission lediglich Preisreihen zur Verfügung, die auf Jahresdurchschnittswerten beruhen. Eine Berechnung der Preissteigerung exakt ab dem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien am 1. Januar 1994 ist deshalb nicht möglich. Entsprechende stichtagsbezogene Preisreihen stehen aus den einschlägigen Statistiken des Statistischen Bundesamtes nicht zur Verfügung und wären auch mit vertretbarem Aufwand weder nachträglich zum o. g. Stichtag noch zu künftigen Jahresanfängen zu ermitteln. Zudem geht der Gesetzgeber wie – wie oben dargestellt – nicht von einer stichtagsbezogenen, sondern einer Jahresdurchschnittsbetrachtung aus.

Nach den Feststellungen der Kommission vom 17. März 1998 betrug der Gesamtrahmen der rechtlich zulässigen Erhöhungen der absoluten Obergrenze zum 1. Januar 1998 6,3 %.

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes[74]) vom 17. Februar 1999 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die absolute Obergrenze an die Preisentwicklung anzupassen. Dabei hat er die bis zu diesem Datum geltende absolute Obergrenze von 230 Mio. Deutsche Mark um 6,5 % auf 245 Mio. Deutsche Mark angehoben.

[74]) Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999, BGBl. I, S. 146.

Die Begründung des Gesetzentwurfes (Drucksache 14/41, S. 3) hat folgenden Wortlaut:

‚Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264, 291) die absolute Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien auf jährlich 230 Mio. DM festgelegt. Die absolute Obergrenze von 230 Mio. DM kann nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 85, 264, 291) mit Rücksicht auf die Veränderung des Geldwertes dann angepaßt werden, wenn eine solche Anpassung notwendig ist. Dabei beschreibt die Höhe der Preisveränderung die Obergrenze der Anpassungsmöglichkeiten. Der Gesetzgeber hat diese Vorgaben des Verfassungsgerichts bei der Novellierung des Parteiengesetzes beachtet (vgl. BGBl. I S. 142 vom 28. Januar 1994).

Die im Frühjahr 1995 von Bundespräsident Dr. Roman Herzog berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung hat seither gemäß § 18 Abs. 6 Satz 3 Parteiengesetz für einen von ihr festgelegten Warenkorb jährlich die Preissteigerungen bei den für die Parteien typischen Ausgaben festgestellt. Die Berichte der Kommission sind als Drucksachen 13/3574, 13/3862, 13/ 7517 und 13/10159 veröffentlicht worden. Die festgestellten Preissteigerungen lassen eine Erhöhung der absoluten Obergrenze entsprechend dem Gesetz auf 285 Mio. DM zu, die Empfehlungen der Kommission legen eine Erhöhung auf 245 Mio. DM nahe.

Die Kommission hat in ihren Berichten darauf hingewiesen, daß nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 85, 264, 290) sich „der Umfang der Staatsfinanzierung auf das beschränken muß, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerläßlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann“. Erhöhungen der absoluten Obergrenze, so die Kommission, dienten daher grundsätzlich der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien im laufenden oder bevorstehenden Haushaltsjahr (Drucksache 13/7517, S. 5). Der Gesetzgeber hat seit 1994 darauf verzichtet, die absolute Obergrenze gemäß den Preissteigerungen anzuheben. Faktisch ist damit die absolute Obergrenze seit 1991 unverändert. Die Parteien haben seither die ihnen zur Verfügung stehenden Sparmöglichkeiten genutzt und gleichzeitig erhebliche Anstrengungen unternommen, die selbsterwirtschafteten Einnahmen (insbesondere Mitgliedsbeiträge und Spenden) zu steigern. Auf Grund des bisherigen Verzichts auf eine Anhebung der absoluten Obergrenze und des Ausschöpfens der bei den Parteien vorhandenen Möglichkeiten zu Einsparungen und Steigerungen der selbsterwirtschafteten Einnahmen ist nunmehr ein Zustand erreicht, in dem durch die Anhebung der absoluten Obergrenze die Funktionsfähigkeit der Parteien gemäß der Intention des Bundesverfassungsgerichts und der vom Bundespräsidenten eingesetzten Kommission sichergestellt werden muß.‘

Die Kommission weist darauf hin, daß sie vom Gesetzgeber weder Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf erhalten hat, noch über das Gesetzgebungsverfahren informiert worden ist. Die Kommission hat den Bundestagspräsidenten mit Schreiben vom 18. Dezember 1998 darüber informiert, daß die Begründung des Gesetzentwurfes insoweit nicht mit der Auffassung der Kommission übereinstimmt.

(3) Empfehlungen und Berichte

Die Kommission wurde während ihrer Amtszeit nicht dazu aufgefordert, Empfehlungen gemäß § 18 Abs. 7 PartG abzugeben.

3. Bewertung

a) Warenkorb und Preisindex der parteitypischen Ausgaben

Die Festlegung des Warenkorbes und die Feststellung des parteispezifischen Preisindexes haben die Kommission mit einer Vielzahl schwer zu bewältigender praktischer Probleme konfrontiert (vgl. oben III G 2b). Sie geben Anlaß zu der Frage, ob und wie ein auf Dauer hinreichend genauer und zuverlässiger Preisindex festgestellt werden kann.

Aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, wonach ein Preisindex zur Feststellung der Preisentwicklung bei den parteitypischen Ausgaben sich auf die „Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise“[75]) beziehen muß, besteht nicht die Möglichkeit, hilfsweise auf einen allgemeinen Preisindex, wie etwa den allgemeinen Lebenshaltungskostenindex, zurückzugreifen.

Nach Auffassung der Kommission ist es daher geboten, dafür Sorge zu tragen, daß die für die Festlegung des Warenkorbes erforderlichen Berechnungsgrundlagen systematisch ermittelt werden können. Dabei geht es insbesondere um die Ermittlung der Gewichtung der einzelnen Gütergruppen des Warenkorbes an den Gesamtausgaben der Parteien. Dies könnte nach den Vorstellungen der Kommission dadurch erreicht werden, daß die Ausgabenrechnung in den Rechenschaftsberichten der Parteien (vgl. § 24 Abs. 3 PartG) entsprechend den Gütergruppen des Warenkorbes untergliedert wird.

Für die Berechnung des Preisindexes ist es erforderlich, daß geeignete Preisreihen zur Verfügung stehen. Wenn sich der Trend bestätigen sollte, daß die Ausgaben der Parteien für Dienstleistungen zunehmen, dann wird in Zukunft die Genauigkeit eines parteispezifischen Preisindexes davon abhängen, ob und inwieweit geeignete Preisreihen für diese Dienstleistungen ermittelt werden können oder aufgrund entsprechender gesetzlicher Bestimmungen vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt werden können.

b) Zukünftige Rolle der Kommission

Die Kommission in ihrer gegenwärtigen personellen Zusammensetzung wird mit dem Ende der Amtszeit des Bundespräsidenten Roman Herzog ihre Arbeit beenden. Die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit bestanden in der Erarbeitung der Grundlagen für die Festlegung des parteispezifischen Warenkorbes, die Feststellung des darauf aufbauenden Preisindexes sowie in der Erarbeitung des vorliegenden Berichts.

[75]) BVerfGE 85, 264, 291.

Bei unverändertem gesetzlichem Auftrag müßte sich die Tätigkeit einer Nachfolgekommission darauf beschränken, die jährliche Preisentwicklung festzustellen und gegebenenfalls dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vorzulegen, wenn der Gesetzgeber eine Änderung in Struktur und Höhe der staatlichen Finanzierung gemäß § 18 Abs. 7 PartG plant.

Dies wirft die Frage auf, ob die Berufung einer neuen Kommission erforderlich ist oder dem Gesetzgeber ihre Abschaffung empfohlen werden soll.

Die Kommission ist der Auffassung, daß die jährlich erforderlichen Preisfeststellungen sowie die etwa alle fünf Jahre erforderliche Überprüfung des bei der Berechnung des Preisindxes zugrunde zu legenden Warenkorbes und der dazugehörenden Preisreihen allein eine weitere Tätigkeit der Kommission kaum rechtfertigen könnte. Diese mehr rechnerisch-technischen Aufgaben könnten auch dem Statistischen Bundesamt übertragen werden.

Andererseits behält die Kommission mit dem Auftrag aus § 18 Abs. 7 PartG, Empfehlungen abzugeben, wenn Änderungen in Höhe und Struktur der staatlichen Teilfinanzierung vorgesehen sind, die über die Feststellung der Preisentwicklung hinausgehen, eine Aufgabe, die zu den eigentlichen und nicht an Dritte übertragbaren Aufgaben einer unabhängigen Sachverständigenkommission gehören.

Darüber hinaus gibt die Kommission zu bedenken, daß eine abschließende Bewertung von Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelung noch nicht möglich ist, weil vor dem 1. Oktober 1999 die Rechenschaftsberichte für das Bundestagswahljahr 1998 und vor dem 1. Oktober 2000 die Rechenschaftsberichte für das Europawahljahr 1999 nicht vorliegen. Die Kommission empfiehlt daher, den ohnehin verbliebenen Auftrag der vom nächsten Bundespräsidenten zu berufenden Kommission analog zum bisherigen Artikel 6 der Novelle 1994 um einen gesetzlichen Auftrag zu ergänzen, bis zum 1. April 2004 auf der Grundlage der dann vorliegenden Datenbasis vollständiger Bundestagswahl- und Europawahlzyklen zu einer abschließenden Bewertung der geltenden Regelung zu kommen. Nach Auffassung der Kommission macht die Summe dieser Aufgaben die Bestellung einer Kommission jedenfalls bis zum 30. Juni 2004 erforderlich.

Die Kommission hatte durch den vom Bundespräsidenten berufenen Beirat und durch die von ihr veranstalteten Anhörungen der Schatzmeister der Parteien die Möglichkeit, Einblick in die Probleme und Sichtweise derjenigen zu gewinnen, die mit der Praxis der Parteienfinanzierung aus eigener Anschauung oder aus ihrer gegenwärtigen beruflichen Praxis vertraut sind.

Die Kommission hält eine Zugangsmöglichkeit zum Erfahrungswissen der Praktiker sowohl für die Ermittlung von Sachverhalten wie auch für die Erarbeitung praktikabler Lösungsvorschläge auch in Zukunft für erforderlich.

H. Sonstige Anwendungsprobleme

1. Normwiderspruch zwischen § 26 Abs. 4 und § 27 Abs. 3 PartG

a) Gesetzliche Regelung

Die §§ 26 und 27 PartG definieren, was im Rahmen der Einnahmerechnung der Rechenschaftsberichte als Einnahme bzw. als einzelne Einnahmeart gilt und regeln darüber hinaus, was unter welchen Voraussetzungen als Einnahme verbucht werden kann. Dabei erweist sich der Wortlaut der §§ 26. Abs. 4 und 27 Abs. 3 PartG, die beide die Berücksichtigung der Sach-, Werk- und Dienstleistungen von Mitgliedern bei der Einnahmerechnung regeln, als widersprüchlich:

- § 26 Abs. 4 PartG:

„Die Mitarbeit von Bürgern in Parteien erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als Einnahmen unberücksichtigt. Ein Kostenersatz bleibt hiervon unberührt“.

- § 27 Abs. 3 PartG:

„Bei der Einnahmerechnung können Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder der Partei außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen oder die einen Wert von 1 000 Deutsche Mark im Einzelfall nicht übersteigen, unberücksichtigt bleiben. Für die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteiwerbung gilt Satz 1 entsprechend.“

b) Auswirkung

Der widersprüchliche Wortlaut der beiden Regelungen führt zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Frage, ob eine Partei, die sich auf § 27 Abs. 3 PartG stützt und die üblicherweise unentgeltlichen Leistungen ihrer Mitglieder in ihrer Einnahmerechnung berücksichtigt, wegen Subventionsbetrug belangt werden kann, wenn sich dadurch ihre relative Obergrenze erhöht und sie mehr staatliche Mittel erhält.

c) Bewertung

Der Wortlauf des Gesetzes muß nach Auffassung der Kommission eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die üblicherweise von Mitgliedern unentgeltlich erbrachten Leistungen nicht als Einnahme berücksichtigt werden können. Andernfalls besteht die Gefahr, daß das Gesetz eine Berufungsgrundlage für ein mißbräuchliches Verhalten bietet. Die erforderliche rechtliche Klarstellung läßt sich nach Auffassung der Kommission durch eine Streichung im § 27 Abs. 3 PartG erreichen.

Zweifelsfälle wären letztlich nur auszuschließen, wenn der Gesetzgeber für finanzielle Transaktionen aller Parteigliederungen eine Belegpflicht normieren oder die Parteien zwingen würde, alle Transaktionen über Bankkonten abzuwickeln. Solche Auflagen sind nach Auffassung der Kommission aber nicht zumutbar, weil die Parteien den zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit ehrenamtlich tätigen Kräften nicht bewältigen können.

2. Steuervorteile trotz Verstoßes gegen Rechenschaftspflicht

a) Gesetzliche Regelung

Die §§ 10 b Abs. 2 und 34g EStG sehen eine steuerliche Begünstigung von Spenden an politische Parteien vor. Zugleich schreibt § 23 Abs. 1 PartG vor, daß der Vorstand der Partei verpflichtet ist, öffentlich Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel zu geben, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind.

b) Auswirkungen

Nach dem Bericht der Bundestagspräsidentin über die Rechenschaftsberichte der Parteien im Jahre 1994 und 1995[76]) haben von den insgesamt 60 beim Bundeswahlleiter im Zeitraum von 1990 bis zum 31. Dezember 1996 registrierten politischen Parteien, nur 34 einen veröffentlichungsfähigen Bericht eingereicht. Nach diesem Bericht gehören auch die Parteien, die ihrer Pflicht zur Rechenschaftslegung nicht nachgekommen sind, in aller Regel zu den Organisationen, deren Spenden und Mitgliedsbeiträge im Rechnungsjahr nach den jeweiligen Runderlassen des Bundesministeriums der Finanzen, zuletzt vom 14. April 1998[77]), gemäß § 10b Abs. 2, § 34g Einkommenssteuergesetz abzugsfähig sind oder die nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 Körperschaftssteuergesetz von der Steuer befreit sind.

c) Bewertung

Die Kommission sieht es als unbefriedigend an, daß eine Vielzahl von kleinen politischen Parteien steuerliche Vorteile wahrnehmen können, obwohl sie ihrer Rechenschaftspflicht nicht nachkommen. Die Kommission würde es begrüßen, wenn durch eine gesetzliche Regelung die Gewährung der steuerlichen Vergünstigungen von der Erfüllung der Rechenschaftspflicht abhängig gemacht werden könnte. Die Kommission ist sich der Schwierigkeiten bewußt, die sich daraus ergeben, daß der Rechenschaftsbericht erst im Jahr nach dem der steuerlichen Veranlagung vorliegen muß.

[76]) Drucksache 13/8888 vom 29. Oktober 1997, Anhang I, Anlagen 1a und 1b.

[77]) Runderlaß des Bundesministeriums der Finanzen „Steuerliche Behandlung politischer Organisationen als politische Parteien für das Jahr 1997.

Bonn, den 17. März 1999

Dr. Hedda von Wedel	**Otto Esser**	**Hans Günther Merk**
Vorsitzende	**Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher**	**Adolf Schmidt**



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333